

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE DINAMARCA
Danida



ASOCIACIÓN ENTRE BOLIVIA Y DINAMARCA

ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 2005-2010



ASOCIACIÓN ENTRE BOLIVIA Y DINAMARCA

ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO
2005-2010

CONTENIDO

	Mapa de Bolivia	4
1.	Introducción	5
1.1	La política danesa para el desarrollo	5
1.2	Bolivia como país con programa de cooperación prioritaria	6
1.3	Experiencias de la cooperación danesa en Bolivia	12
2.	La pobreza y el desarrollo en Bolivia	15
2.1	Perfil de la pobreza	15
2.2	El clima empresarial en Bolivia	16
2.3	La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza revisada – aspectos principales y debilidades	18
2.4	Financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza	20
3.	La cooperación entre Bolivia y Dinamarca	22
3.1	Objetivos principales de la cooperación danesa con Bolivia	22
3.2	Selecciones estratégicas, entre ellas la selección de sectores	23
3.3	Objetivos principales e indicadores de la estrategia	28
3.4	Temas transversales y áreas prioritarias	30
3.5	El apoyo de la comunidad internacional de donantes a Bolivia	30
3.6	Objetivos para la integración de la ayuda y armonización con otros donantes	31
3.7	Acuerdos de asociación y obligaciones	34

4.	Enfoques sectoriales y áreas temáticas	35
4.1	Apoyo temático para la reforma del sector público	35
4.2	Apoyo temático para la gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género	38
4.3	Pueblos indígenas	42
4.4	Sector Agrícola	44
4.5	Sector de Medio Ambiente	46
4.6	Sector de Educación	48
5.	El Programa para el Sector Privado y los créditos mixtos	52
6.	Supervisión del programa de cooperación	54
	Anexo 1: Indicadores económicos y sociales de Bolivia	56
	Indicadores económicos	56
	Indicadores sociales	57

BOLIVIA



1. INTRODUCCIÓN

1.1 La política danesa para el desarrollo

El objetivo principal de la política danesa de cooperación para el desarrollo es la lucha contra la pobreza. La mejor manera de alcanzarlo es invirtiendo con objetivos claros y efectivamente en las personas y promoviendo un desarrollo económico sostenible. En este proceso se debe tener en cuenta el medio ambiente, asegurar que los hombres y las mujeres tengan igualdad de oportunidades para participar en el proceso de desarrollo y que se respeten los valores democráticos y los derechos humanos. Otras condiciones esenciales para una eficaz lucha contra la pobreza son la prevención de conflictos, la inclusión de niños y jóvenes como recursos en el proceso de desarrollo, el libre comercio y la prevención y tratamiento del VIH/SIDA.

Para Dinamarca es importante lograr el mayor desarrollo posible con el dinero invertido. Por lo tanto, la mayor parte de la ayuda danesa bilateral para el desarrollo se concentra en una selección de países con programa de cooperación prioritaria los cuales, a pesar de su vasta pobreza, demuestran la voluntad de crear por sí mismos un crecimiento sostenible y de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En estos países existe la necesidad de desarrollar estrategias nacionales de largo plazo para luchar contra la pobreza, así como también es necesario introducir reformas destinadas a mejorar las condiciones para las inversiones públicas y privadas.

Dinamarca se acopla a las propias estrategias del país para la lucha contra la pobreza por medio de una asociación de carácter vinculante y de largo plazo con todos los grupos objeto de la ayuda, es decir, los gobiernos, el

sector privado y la sociedad civil, incluyendo los grupos de población más afectados por la pobreza. La flexibilidad es la piedra angular de una lucha eficaz contra la pobreza. Es necesario asegurar una continua adaptación de los instrumentos de la ayuda a las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la lucha contra la pobreza, con el fin de dirigir en la mayor medida posible la ayuda hacia sus objetivos. Esta estrategia establece los principios de la cooperación danesa con Bolivia para el desarrollo durante un periodo de cinco años (de 2005 a 2010) y forma, al mismo tiempo, el marco estratégico para una asociación de largo plazo con Bolivia.

1.2 Bolivia como país con programa de cooperación prioritaria

Bolivia es uno de los países con programa de cooperación prioritaria danesa por ser el país con mayores índices de pobreza de Sudamérica, y porque sus diferentes gobiernos han demostrado la voluntad de promover reformas y un desarrollo sostenible en beneficio de los sectores pobres de población. La población indígena es mayoritaria en Bolivia, y Dinamarca desea apoyarla puesto que estos grupos son los más afectados por la pobreza y porque se requiere un esfuerzo especial para promover sus derechos. Asimismo, Bolivia es uno de los países de la región en el que los ingresos están distribuidos de manera más desigual. Bolivia está ubicada en el puesto No 114 de las 177 naciones incluidas en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (Human Development Index, 2004).

A pesar de las serias crisis políticas que tuvieron lugar recientemente (2002-2005), la democracia boliviana ha demostrado una relativa robustez y, en la Bolivia actual, no se producen violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Bolivia ha firmado todas las convenciones internacionales más importantes sobre derechos humanos.

Desde mediados de la década de los '90, se ha introducido una serie de reformas importantes y de relativo éxito, entre ellas una amplia reforma de descentralización, una reforma del sector de la educación, una reforma agraria y una modificación de la Constitución Nacional que reconoció a Bolivia como sociedad multicultural. Una distribución más equitativa de los recursos y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas han sido temas de prioridad de los gobiernos bolivianos desde 1994, año en el que Bolivia fue seleccionada como país con programa de cooperación prioritaria.

Gracias a las amplias reformas introducidas en la última década, Bolivia ha logrado mejoras significativas en varios de los indicadores sociales, tales como la reducción del analfabetismo y de la mortalidad infantil. La pobreza, sin embargo, continúa afectando ampliamente al país.

La reforma de descentralización fortaleció las posibilidades de llevar a efecto una política que toma en cuenta los intereses locales. Los municipios reciben en la actualidad 20 por ciento de los ingresos fiscales públicos mediante transferencias directas. La democracia local participativa ha afianzado sus raíces y se ha expandido, lo cual se refleja, por ejemplo, en la participación política de los pueblos indígenas a nivel local. Debido a la falta de experiencia y de recursos humanos al nivel municipal y regional, el potencial que existe para la introducción de reformas aún no ha sido explotado en su totalidad.

La amplia reforma del sector de la educación introdujo nuevos planes de estudio, reforzó las calificaciones profesionales de los maestros y mejoró el acceso de los niños a la escuela primaria. Más de la mitad de la población de Bolivia tiene un idioma indígena como lengua materna. Por eso, para los pueblos indígenas la introducción de la enseñanza intercultural bilingüe ha sido un hito. La segunda fase de la reforma que se desarrollará en 2005, pondrá el énfasis en mejorar la calidad de la enseñanza y el acceso a la misma.

A través de la reforma agraria se han emitido títulos de propiedad para los campesinos pobres, especialmente en las tierras bajas, y para comunidades indígenas, a las que se les ha otorgado el derecho de propiedad basándose en el uso de las tierras en cuestión. De esta manera, por medio de la legalización de la propiedad, se contribuirá a asegurar a los grupos más empobrecidos los ingresos para vivir. Se espera que la ejecución de la reforma, que por lo general ha sido bastante conflictiva, continúe después de 2006.

En el área institucional también se han logrado importantes resultados. Aquí cabe citar la exitosa introducción de cambios en instituciones estatales fundamentales (la Contraloría General de la República, el Banco Central), el establecimiento de nuevos órganos democráticos (la Fiscalía General de la República, el Defensor del Pueblo) y el fortalecimiento de

autoridades centrales (la Aduana Nacional, el Servicio de Impuestos Nacionales y el Servicio Nacional de Caminos, entre otras instituciones). La introducción de las reformas ha sido posible, entre otros apoyos, gracias al apoyo danés. No obstante, el ambicioso Proyecto de Reforma Institucional (PRI), que también ha recibido apoyo por parte de Dinamarca, ha progresado poco en los últimos dos años, particularmente en los ministerios centrales.

Como parte del alivio de la deuda externa introducido mediante la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) y tras un amplio proceso de diálogo popular, el gobierno boliviano elaboró su primera estrategia nacional para la reducción de la pobreza EBRP (PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper) en 2001. La estrategia se centró en la mejora y el fortalecimiento del sector de la salud y del sistema educativo, a través de la utilización de fondos liberados por la iniciativa HIPC para inversiones en los municipios. Esto posibilitó la transferencia de mayores recursos a los sectores sociales, a pesar del retroceso económico en este periodo.

A pesar de los progresos significativos obtenidos en el área social y los continuos esfuerzos realizados para introducir reformas, la situación en Bolivia durante los últimos años se ha caracterizado por crecientes tensiones sociales y políticas. Estas tensiones son expresión de un prolongado y muy arraigado descontento popular hacia el sistema político y el desarrollo económico que ha generado un aumento del desempleo y reducción de los ingresos para los segmentos pobres de la población.

Al mismo tiempo, la corrupción y el nepotismo campean aún en la vida pública, a pesar de los esfuerzos por reducirlos realizados durante el gobierno del presidente Mesa. Tal situación ha inducido a gran parte de los bolivianos a expresar una creciente insatisfacción hacia el sistema político y los partidos políticos tradicionales. Esto ha llevado también a la exigencia de reformas más fundamentales que apunten a una mayor participación y a un mayor control sobre las autoridades públicas.

El desarrollo político en Bolivia guarda similitud con las crisis de legitimidad que han afectado al sistema político de un número de países vecinos, y que en el plano político surgen de una limitada participación popular en las estructuras democráticas y de la falta de confianza en la

representatividad de los partidos tradicionales, mientras que en el plano económico están relacionadas con el elevado nivel de pobreza y la desigualdad existente en la distribución de bienestar.

En el caso de Bolivia, estas tensiones crecieron a finales de la década de los '90, cuando una crisis económica al nivel regional y una iniciativa del gobierno para eliminar la producción ilegal de coca causaron un aumento notable de la desocupación y, con eso, de la pobreza en las áreas rurales. Las tensiones llegaron a su pico más alto en octubre de 2003 con serios disturbios sociales y políticos, después de lo cual el entonces vicepresidente Mesa asumió la presidencia, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. Los disturbios reflejaron frustraciones concretas en amplios sectores de la población frente a la perspectiva de que la explotación de los considerables recursos de gas natural del país se realizara sin salvaguardar los intereses de la población. Los puntos más importantes del programa en la agenda del gobierno de transición fueron justamente la celebración de un referéndum sobre el aprovechamiento del gas natural y la realización de una Asamblea Constituyente.

El referéndum sobre el gas natural se realizó en julio de 2004. La mayoría apoyó la propuesta del gobierno que aseguraba que los recursos serían explotados protegiendo el interés general de la población. Si se logra crear un acuerdo político sobre la legislación relativa a la explotación del gas natural, permitiendo la continuidad en el país de las actividades de las empresas internacionales de hidrocarburos, los crecientes ingresos de la exportación del gas junto con los esfuerzos para aumentar la recaudación tributaria podrían contribuir gradualmente y a largo plazo a una mejora de las finanzas públicas. Si se dan las condiciones para un marco político estable, los ingresos provenientes de la exportación del gas podrían convertirse en una contribución importante para el desarrollo de Bolivia a largo plazo.

La Asamblea Constituyente se iniciará probablemente en 2006 y durará aproximadamente un año. Entre los temas principales incluidos en la agenda a tratar está la cuestión de las autonomías regionales, la descentralización y la mayor participación popular en el sistema democrático. La agenda incluirá cuestiones básicas sobre la futura estructura política y administrativa del país y de cómo fortalecer la democracia.

El desarrollo de la situación en Bolivia durante los primeros meses de 2005 se caracterizó por disturbios políticos y sociales continuos, los cuales desembocaron en la renuncia del presidente Mesa a principios de junio. El 9 de junio 2005 asumió la presidencia el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, como nuevo presidente interino con la misión de organizar elecciones en Bolivia en un periodo de 6 meses.

El desarrollo político, económico y social en los próximos años tendrá una importancia decisiva para el futuro de la democracia boliviana. Se trata de un proceso muy difícil y complejo en el que nuevos disturbios sociales podrían retrasar o desviar totalmente las iniciativas de reforma. Los sindicatos y las organizaciones de campesinos con agendas muy radicales pueden llegar a obstaculizar el proceso de reformas, por ejemplo exigiendo la nacionalización de la explotación y venta de gas natural. Existen organizaciones regionales que buscan una autonomía muy amplia, especialmente en la zona oriental, la de mayor riqueza económica en el país. A esto se suma que varios de los partidos políticos tradicionales intentan frenar el ritmo de las reformas para mantener su influencia. Muchos otros grupos de interés (campesinos sin tierras, mineros, etc.) plantean a menudo amplias demandas al gobierno, presionando mediante huelgas generales y bloqueos de caminos, con serias consecuencias negativas sobre la sociedad y la economía.

La inestabilidad de los últimos años ha dificultado la cooperación danesa para el desarrollo en Bolivia y impidiendo un progreso suficiente en los programas sectoriales. Esto también se refleja en el hecho de que en 2003 y 2004 no fue posible ejecutar proyectos de desarrollo en toda la amplitud que el marco presupuestario de la cooperación danesa para el país posibilitaba para el periodo (195 millones de coronas danesas en 2004).

Sin embargo, hay motivos para optimismo, tanto en lo político como en lo económico. A través del diálogo mantenido con muchos grupos de interés, en amplia medida el gobierno del presidente Mesa evitó confrontaciones violentas. El cambio de presidente a principios de junio 2005 se desenvolvió de acuerdo a lo estipulado por la Constitución; asimismo, las reiteradas crisis políticas y los amplios disturbios durante el primer semestre de 2005 en ningún momento llevaron a las autoridades a tomar

medidas que pusieran en cuestión el estatus de Bolivia como sociedad democrática y de derecho. Gracias al aumento de los precios de los productos de exportación más importantes para Bolivia, especialmente los metales, y la creciente venta de gas natural a países vecinos, el desarrollo económico del país tiene perspectivas relativamente prometedoras. El marco de condiciones regionales jugará un papel decisivo para el desarrollo económico de Bolivia, ya que una parte considerable del comercio boliviano se realiza con países vecinos. La firma de acuerdos comerciales y de cooperación al nivel regional (MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones) y la integración de Bolivia en los mismos podrá crear las bases para un crecimiento fortalecido y un dinamismo renovado. Si se logra una reactivación económica de carácter más permanente, es de esperar que esto tenga un efecto estabilizador en el desarrollo político, especialmente en la medida que dicha reactivación vaya acompañada de iniciativas dirigidas al objetivo de asegurar una distribución más equitativa de los ingresos en el país.

Básicamente se pueden establecer tres escenarios para el desarrollo futuro que dependerá en gran medida de que se consiga establecer un consenso sobre la utilización de los recursos del gas natural y de cómo se desarrolle la Asamblea Constituyente programada para 2006. El desarrollo dependerá también de las coyunturas económicas en general y de cómo se desenvuelvan las elecciones programadas para el segundo semestre de 2005. Asimismo, del grado y la rapidez con que serán convertidos los resultados de la Asamblea Constituyente en legislación y en reformas que contribuyan a atenuar los principales conflictos políticos y económicos. Finalmente, la comunidad internacional, Dinamarca incluida, tendrá la posibilidad de influir en este desarrollo a través de su apoyo y compromiso con la consolidación de las reformas:

- a) **Estabilidad:** La Asamblea Constituyente se realizaría en un marco de alto grado de consenso, lo cual supone una mayor estabilidad política y social que, a su vez, allanaría el camino para la consolidación y la profundización del desarrollo de las reformas clave en las áreas institucional, económica y política.
- b) **Disturbios sociales y conflictos políticos continuos:** La Asamblea Constituyente se realizaría sin construir puentes entre las profundas

diferencias políticas y sociales que existen en Bolivia. Se esperaría la consolidación de ciertas reformas, pero sería complicado llegar a acuerdos sobre iniciativas nuevas y decisivas, lo cual podría a su vez resultar en que se prolonguen los disturbios sociales.

- c) **Inestabilidad:** La reavivación de los conflictos sociales podría frenar el desarrollo democrático y crear condiciones políticas e institucionales inestables. Esta situación podría generar mayores descontentos en la población y fortalecer a organizaciones radicales que propugnan por un cambio de sistema. Una grave crisis política de esta índole iría acompañada de una seria recesión económica y fuga de capitales. En última instancia la democracia podría verse afectada.

Independientemente del escenario que se desenvuelva, las iniciativas de Dinamarca de apoyo para el desarrollo en Bolivia durante el próximo periodo quinquenal (2005-2010) vendrán a fortalecer las posibilidades de los grupos/personas más afectados por la pobreza, entre ellos los pueblos indígenas, de mejorar sus condiciones de vida. Los instrumentos para la nueva estrategia en Bolivia (áreas de acción, socios, modalidades) son diseñados de manera tal que la ayuda danesa, basándose en el desarrollo político y en el diálogo con las autoridades y la sociedad civil en Bolivia, pueden adaptarse a los diferentes escenarios para contribuir activamente al objetivo fundamental danés de lucha contra la pobreza.

1.3 Experiencias de la cooperación danesa en Bolivia

Bolivia fue seleccionada como país con programa de cooperación prioritaria en 1994 y la experiencia de la cooperación con Bolivia reunida hasta el momento es en lo general positiva.

La primera estrategia de país desarrollada para Bolivia (1998–2003) tenía como objetivo principal apoyar las reformas políticas y económicas, y los derechos y desarrollo de los pueblos indígenas. La estrategia estableció una serie de objetivos parciales para la lucha contra la pobreza: 1) Apoyo a los sectores productivos, lo que contribuyendo al crecimiento económico crearía una base de ingresos para el segmento de la población en situación de pobreza; 2) Apoyo a la descentralización en el sector público y mejora de la capacidad administrativa en los municipios, los departamentos y la administración central; 3) Apoyo a las instituciones públicas

y organizaciones locales de promoción de los derechos de los pueblos indígenas, y 4) Promoción de un desarrollo ambientalmente sostenible.

La cooperación para el desarrollo se concretó en el apoyo destinado a los siguientes sectores: 1) pueblos indígenas y descentralización, 2) agricultura y 3) medio ambiente, así como también un programa de apoyo a la reforma del sector público. Además se apoyó la realización de una serie de proyectos con el objetivo de promover la democracia, el respeto de los derechos humanos y la equidad de género.

En 2001/2002 se realizó una evaluación de la cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia. La conclusión fue que el programa de apoyo danés para el país había sido dirigido claramente a sus objetivos, transparente y razonablemente organizado. La evaluación encontró que el programa cumplía en su totalidad con los objetivos establecidos por Dinamarca para su política de ayuda para el desarrollo, y que también se había mostrado lo suficientemente flexible para adaptarse a las cambiantes condiciones existentes en Bolivia. Asimismo, los sectores seleccionados y las demás áreas de acción fueron definidos como relevantes en relación con el objetivo principal de lucha contra la pobreza. Esto incluye especialmente el amplio apoyo dedicado a la población indígena en Bolivia.

La evaluación establece además que

- *La cooperación ha beneficiado significativamente a los sectores pobres de población.* Debido al papel decisivo de las autoridades locales en la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de los municipios fue considerado una elección estratégica apropiada. La participación y la apropiación local de las actividades realizadas también contribuyó a promover aún más la democratización.
- *La sostenibilidad de los programas a veces ha sido problemática.* El frecuente cambio de personal en la administración pública, basado en la afiliación a partidos políticos, ha causado falta de capacidad en las instituciones bolivianas para la planificación, la ejecución y el seguimiento de las actividades de ayuda.

- Se necesitaba fortalecer *la coordinación y seguimiento de los programas y las actividades para asegurar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.*

Estas conclusiones y las experiencias de la cooperación para el desarrollo hasta el momento formaron el punto de partida de la formulación de la presente estrategia, en la que, por lo tanto:

- Se ha puesto énfasis en que los programas, en la mayor medida posible, se realicen dentro del marco de las instituciones y organizaciones nacionales existentes, ya sean públicas, privadas o de la sociedad civil, a las cuales al mismo tiempo se busca fortalecer y seguir desarrollando.
- Se ha realizado un gran esfuerzo en asegurar que los programas sean coordinados y armonizados a través de diferentes formas de financiación conjunta.
- Se ha planificado en los programas sectoriales una consistente iniciativa de promoción de la equidad de género, y además se han identificado iniciativas especiales en áreas estratégicamente importantes para la equidad de género.

2.

LA POBREZA Y EL DESARROLLO EN BOLIVIA

2.1 Perfil de la pobreza

Con un PNB por habitante de US \$ 890 (2003), Bolivia es el país más pobre de América del Sur. Más del 37 por ciento de la población vive por menos de 1 dólar por día, mientras que un 64 por ciento por menos de 2 dólares diarios. Bolivia se ubica en el puesto número 114 de los 177 países en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (Human Development Index, 2004). Asimismo, la distribución de ingresos es una de las más desiguales de la región. El 20 por ciento de los más pobres de la población cuentan por menos del 4 por ciento de PIB (1999).

En 2004, recién se revirtió el declive económico de varios años. El crecimiento económico durante el periodo 1999-2002 llegó a un promedio de 1.5 por ciento, lo cual en combinación con un crecimiento demográfico de 2.3 por ciento ha provocado una caída del ingreso real por habitante.

La pobreza aún se concentra geográficamente en áreas rurales, especialmente entre los pueblos indígenas en el altiplano. No obstante, en las ciudades existen cada vez más casos de pobreza extrema a medida que llegan más personas a los barrios más pobres de la periferia urbana. Las mujeres, especialmente aquellas provenientes de pueblos indígenas y las mujeres jefas de hogar son, en términos relativos, las más afectadas por la pobreza.

Ante la falta de una política de distribución eficiente, el crecimiento económico en Bolivia ha tenido sólo un efecto limitado sobre la reducción de la pobreza. En la actualidad, el 1 por ciento de crecimiento económico contribuye a una reducción de la pobreza de un 0.33 por ciento. Según

una nota prospectiva del PNUD, la pobreza extrema en el año 2015 llegará a un 27 por ciento. Esto es 10 puntos porcentuales más altos que lo estipulado por el Objetivo del Milenio de la reducción de la pobreza para 2015, que Bolivia también ha suscrito.

La esperanza media de vida en Bolivia ha aumentado casi 4 años en una década hasta llegar a 63.6 años (2002). Gracias al fortalecimiento del sector de la salud, la mortalidad infantil y la materna ligada al parto se han visto reducidas. Sin embargo, Bolivia sigue teniendo un atraso considerable en la mayor parte de los parámetros de salud, en comparación con otros países sudamericanos. A esto cabe agregar que los avances registrados en los indicadores de salud para los pueblos indígenas en las zonas rurales, como es la reducción de la mortalidad infantil, están por debajo del promedio nacional. A pesar de que en Bolivia la incidencia del VIH/SIDA continúa siendo de las más bajas en la región, será necesario reforzar los esfuerzos preventivos.

Según las investigaciones internacionales, Bolivia se encuentra entre los 2 o 3 países más afectados por la corrupción en América Latina. La extensa corrupción tiene una influencia negativa sobre las posibilidades de luchar contra la pobreza de manera efectiva. Como también ocurre en otros países, la corrupción contribuye a una mayor desigualdad, a reducir el papel que juega el aparato del Estado en la distribución equitativa de los recursos y a limitar los medios de que dispone el sector público para invertir en recursos humanos a través de los sectores de la salud y la educación.

2.2 El clima empresarial en Bolivia

A mediados de la década de los '90 se inició la privatización de numerosas empresas públicas, lo que atrajo considerables inversiones extranjeras a Bolivia ya que la adquisición de las empresas estaba condicionada a nuevas inversiones en las mismas. Se trataba especialmente de empresas en el sector de servicios, tales como telecomunicaciones, electricidad y suministro de agua en las ciudades. Con el descubrimiento de yacimientos petrolíferos y de considerables reservas de gas natural, se suscribieron en 1990 una serie de contratos con empresas internacionales de petróleo y gas para la extracción y comercialización del gas. La reciente recuperación de los precios de la plata y estaño en el mercado internacional, dos pro-

ductos esenciales de exportación boliviana, revirtió el estancamiento del sector minero y en 2004 atrajo crecientes inversiones extranjeras directas.

Los crecientes disturbios políticos y sociales de los últimos 3-4 años han creado un clima menos seguro para el comercio y las inversiones, que sólo será normalizado una vez que se haya aclarado el asunto de la explotación de gas y la estabilización de la situación política. Mientras que las inversiones privadas anuales a finales de la década de los '90 llegaron a los 1000 millones de dólares, el nivel en 2003 decayó a 200 millones de dólares.

Además de la inseguridad coyuntural, el clima empresarial en Bolivia empeoró debido a una serie de debilidades estructurales que tienen su raíz en la corrupción y en la falta de eficiencia de la administración pública y del aparato judicial.

Las dificultades que la burocracia boliviana crea para los emprendedores se estiman estadísticamente por encima de los costos (promedio de 174 por ciento del PNB anual per capita) y del tiempo que lleva crear una empresa (59 días, 15 procedimientos diferentes). Esto hace que muchas pequeñas empresas en Bolivia permanezcan en el sector informal, sin pagar tributos y sin ofrecer a sus empleados condiciones de trabajo dignas.

De la misma manera, el promedio de gastos (5.1 por ciento del valor inmobiliario) y el consumo de tiempo para el registro de propiedad privada (92 días) siguen siendo elevados. La oficina nacional de derechos propietarios de bienes inmuebles ha estado afectada por corrupción e irregularidades por muchos años. Por eso, se ha planificado su reestructuración que, entre otras medidas, implicará la contratación de personal sobre la base de sus calificaciones profesionales y la instalación de procedimientos que reducirán el nivel de corrupción.

En las investigaciones internacionales, Bolivia ocupa una posición muy baja en cuanto a los parámetros relacionados con el cumplimiento de contratos. El proceso desde la presentación de una queja hasta la resolución de un caso, incluye hasta 47 procedimientos diferentes. Muchos conflictos terminan ante el sistema judicial, que se ha caracterizado por su ineficiencia. Hace unos años se estableció un centro de conciliación y

arbitraje comercial que se hace cargo de casos contenciosos entre empresas privadas, pero su ámbito de acción sigue siendo limitado.

Por último, la relativamente débil protección legislativa de los inversores representa un problema. La legislación sobre transparencia y la información disponible sobre empresas sigue siendo limitada en Bolivia, a pesar de que la creación de una bolsa de valores y un registro de acciones ha contribuido a mejorar la situación.

2.3 La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza revisada – aspectos principales y debilidades

La presente estrategia se basa en el proyecto para la nueva Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Bolivia está revisando su estrategia de reducción de la pobreza, y se espera que esté lista a fines de 2005 o principios de 2006. El amplio diálogo nacional sobre la estrategia ha involucrado a la totalidad de 314 municipios del país, contando además con la participación de un gran número de organizaciones de la sociedad civil. El diálogo concluyó a finales del año 2004. La nueva estrategia boliviana será también el punto de partida para el diálogo de Bolivia con las instituciones financieras internacionales y para el apoyo que recibirá de las mismas (el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el FMI) y los demás donantes bilaterales.

La nueva estrategia de reducción de la pobreza pone especialmente énfasis en disminuir la pobreza mediante una iniciativa de aplicación en varios frentes, en la producción (el sector productivo) y en el sector social y de la salud (el sector social). Con relación a la estrategia anterior (2001-2004), entre otras áreas, se da mayor prioridad a la agricultura y a la industria. Se considera necesaria la creación de empleo, ya que Bolivia sufre de un elevado nivel de desempleo y de un crónico nivel de subempleo. Más concretamente, los objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza se basan en los Objetivos del Milenio establecidos por la ONU para el año 2015, adaptados a las condiciones locales. Esto ha resultado en las ocho prioridades que se especifican a continuación:

El sector productivo	El sector social
1. Creación de empleo	1. Prestaciones sociales para los grupos de menores ingresos
2. Ampliación del acceso a tierras	2. Educación primaria y educación técnica
3. Apoyo a la producción, transformación y comercialización	3. La salud materna e infantil, y la lucha contra enfermedades frecuentes como el mal de chagas, la malaria y la tuberculosis
4. Desarrollo económico en zonas rurales	4. Agua y saneamiento básico

En la estrategia se indica que el progreso en áreas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, los derechos humanos, la democracia y la buena gestión de gobierno son condiciones necesarias para una lucha efectiva contra la pobreza. También se pone énfasis en la sostenibilidad de las finanzas públicas, en las reformas institucionales y en la participación popular y el diálogo. El aspecto de la redistribución será promovido a través de una ampliación del acceso a tierras y la introducción gradual de una recaudación impositiva progresiva. Además, se espera que los resultados de las inversiones realizadas en los sectores sociales tengan un efecto positivo a largo plazo sobre la distribución de recursos en Bolivia.

En la elaboración del nuevo documento, el gobierno boliviano se ha basado en las experiencias reunidas en la primera estrategia nacional de reducción de la pobreza que, entre otros aspectos, se caracterizaba por la falta de coordinación entre la estrategia de reducción de la pobreza y las estrategias sectoriales nacionales existentes. Por eso, en relación con el actual diálogo nacional sobre la revisión de la estrategia ha sido muy importante involucrar a actores nacionales de central importancia, tales como el Ministerio de Educación y el de Agricultura, para asegurar coherencia y coordinación durante la fase de implementación.

Sin embargo, la nueva estrategia de reducción de la pobreza tiene una serie de puntos básicos poco claros y debilidades potenciales. Una de las debilidades esenciales en la estrategia es la falta de focalización. Esto resulta en falta de prioridades claras, lo que a su vez dificulta el seguimiento de la ejecución y la evaluación del éxito de la iniciativa. A esto se suma el hecho de que el sistema de monitoreo de los programas en la nueva estrategia de reducción de la pobreza aún no ha sido desarrollado completamente. Mediante el diálogo con el gobierno y en cooperación con otros donantes, Dinamarca favorecerá el desarrollo de un sistema de monitoreo satisfactorio, que incluya indicadores de resultados para las áreas prioritarias de la estrategia y para los temas transversales. Este sistema también deberá reflejarse en los informes anuales de avance que serán discutidos con los actores relevantes, entre ellos los donantes.

Por último, aún no se ha aclarado la cuestión de cómo esta nueva estrategia se reflejará en el presupuesto estatal. La primera estrategia de reducción de la pobreza tenía también la debilidad de que establecía directrices para el uso de los fondos de la iniciativa HIPC, sin establecer a la vez una conexión con programas destinados a la reducción de la pobreza financiados mediante el presupuesto estatal (cf. sección 2.3). La intención del gobierno es crear una mayor conexión entre, por un lado, la estrategia de reducción de la pobreza y las estrategias sectoriales y, por el otro, el presupuesto lo cual, empero, requerirá un considerable fortalecimiento del proceso presupuestario nacional y de la eficacia de la administración financiera pública.

2.4 Financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza

La primera estrategia de reducción de la pobreza fue diseñada principalmente para utilizar los fondos liberados mediante el alivio internacional de la deuda. Estos fondos destinados a aliviar la deuda equivalen a un 1.6 por ciento del PIB en 2003, es decir casi un 5 por ciento del total del presupuesto público. Los donantes internacionales y los bancos de desarrollo aportaron fondos suplementarios destinados a inversiones públicas dentro de las áreas prioritarias de la estrategia.

Para el gobierno boliviano será un gran desafío conseguir los fondos necesarios para financiar la nueva estrategia de reducción de la pobreza. En el presupuesto público, los gastos en concepto de prestaciones sociales

ya equivalen a casi un 59 por ciento de todos los gastos (promedio 1999-2003). Al mismo tiempo, las finanzas públicas se caracterizan por un alto grado de inflexibilidad. La gran mayoría de las partidas presupuestarias (salarios, pensiones, servicio de la deuda, etc.) son fijas a corto plazo.

La inflexibilidad en los gastos públicos también ha contribuido al creciente déficit presupuestario (alcanzó un 3.5 por ciento del PIB en 1999 y se espera que será del 6 por ciento en 2004). Para poder crear un espacio de maniobra para implementar la estrategia de reducción de la pobreza, por un lado el gobierno deberá modificar las prioridades de gastos destinados al sector social, y por otro lado deberá aumentar gradualmente la base de ingresos, principalmente mediante una reforma fiscal y con los beneficios obtenidos a través de la exportación de gas.

En este sentido se dió un paso positivo con la realización del referéndum sobre gas natural en 2004, donde, entre otras cuestiones, se aprobó utilizar una parte considerable de los ingresos obtenidos por concepto de recaudación de impuestos y regalías a través de la exportación de gas natural para promover la educación, la salud, la construcción de la red vial y la creación de empleo. Sin embargo, en los siguientes meses no se logró crear consenso político sobre la legislación relativa al gas natural. De cualquier modo, pasará un amplio tiempo hasta que los impuestos derivados de la explotación del gas alcancen un nivel tal que puedan financiar las inversiones requeridas para la reducción de la pobreza.

3. LA COOPERACIÓN ENTRE BOLIVIA Y DINAMARCA

3.1 Objetivos principales de la cooperación danesa con Bolivia

El objetivo principal de la ayuda danesa a Bolivia es contribuir a un crecimiento económico que permita la reducción de la pobreza, así como también promover la buena gestión de gobierno y difundir el respeto hacia la democracia y los derechos humanos. En vista de la composición demográfica de la población, se pondrá especial énfasis en los derechos de los pueblos indígenas, así como en la equidad de género como temas transversales de especial importancia.

Para asegurar la compatibilidad con las prioridades nacionales para el desarrollo, el marco para el programa danés de ayuda es la nueva Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (cf. sección 2.2). De acuerdo con las prioridades de la misma, la ayuda danesa se concentrará geográficamente en mayor medida que antes en la región del altiplano, donde el nivel de pobreza es más elevado. Sin embargo, un número de iniciativas tendrá un carácter nacional más amplio. El programa para el país se llevará a cabo en un marco de estrecha cooperación con todos los actores de importancia, incluyendo el gobierno de Bolivia, la sociedad civil y otros donantes.

Una serie de ONGs danesas llevan varios años realizando proyectos en Bolivia entre otras áreas en las de educación, salud y agricultura con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y promover sus derechos. En el periodo 2005-2010 será también un objetivo promover el intercambio de conocimientos y la coordinación con las actividades

de proyectos de la sociedad civil danesa, con el fin de lograr una interacción óptima entre los respectivos esfuerzos.

3.2 Selecciones estratégicas, entre ellas la selección de sectores

Como en otros países, el problema de la pobreza en Bolivia es el resultado de una compleja combinación de factores (políticos, económicos, sociales), que sólo puede ser resuelto a través de iniciativas multifacéticas. Se requieren esfuerzos específicos para promover el proceso de democratización y las reformas. Para ello es indispensable, entre otros aspectos, asegurar una participación popular más amplia en los procesos de decisión, especialmente en el caso de los pueblos indígenas, fortalecer el diálogo nacional entre los diferentes grupos de la población y de interés, y promover la reforma del sector público para despolitizarlo y para reducir el nivel de corrupción. Asimismo, es esencial contribuir a un crecimiento económico sostenible mediante la creación de oportunidades sostenibles de ingresos, la redistribución de recursos y el desarrollo de los recursos humanos entre los grupos pobres de la población.

Los marcos y áreas de acción de la futura cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia han sido objeto de continuas discusiones y reuniones a diferentes niveles. Sobre la base del análisis aquí expuesto, el proyecto de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y otros documentos estratégicos importantes, se ha acordado que la cooperación bilateral durante el periodo comprendido entre 2005 y 2010 enfocará las siguientes tres áreas clave:

- *Promoción de buena gestión de gobierno, reforma del sector público, reconciliación nacional, diálogo y gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género y derechos de los pueblos indígenas* a través de apoyo temático y apoyo al programa sectorial para pueblos indígenas
- *Crecimiento económico sostenible para la reducción de la pobreza* a través de apoyo destinado a la agricultura y al sector ambiental en las regiones más pobres del país
- *Desarrollo de recursos humanos* a través del apoyo destinado a los pueblos indígenas y al sector de la educación

La cooperación para el desarrollo entre Bolivia y Dinamarca se basa en iniciativas y acuerdos de asociación estratégicos de largo plazo con los sectores público y privado y con la sociedad civil. Asimismo, la cooperación se basará en experiencias de gran valor obtenidas en aquellos sectores a los que ya se han destinado fondos daneses de ayuda.

La estrategia cubre el apoyo a dos áreas temáticas: “Gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género” y “Reforma del sector público”.

El área temática llamada “Gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género” recibe apoyo con el fin de fortalecer la capacidad de las organizaciones e instituciones nacionales para entablar diálogos y negociaciones y contribuir a que se respeten los acuerdos suscritos. El objetivo es contribuir a crear un mayor consenso sobre cuestiones políticas y económicas importantes en la sociedad. De esta manera se hace frente a algunas de las causas que están detrás de los disturbios que han tenido lugar en los últimos años. Asimismo, una mejora de la situación de derechos humanos y la promoción de la equidad de género constituyen un requisito para una lucha eficaz contra la pobreza.

El apoyo temático a la “Reforma del sector público” promoverá el desarrollo de un sector público ordenado y transparente, tanto al nivel central como en los municipios. El sector público es el principal responsable de una prestación de servicios eficiente en lo referente a educación, salud e infraestructura. Además, la transparencia y la predictibilidad de la administración pública podrán aumentar la influencia de la sociedad civil en los procesos de decisión democráticos, creando así las bases para un mayor consenso sobre la función del sector público. Si el desarrollo de la situación en Bolivia entra en una fase de mayor estabilidad caracterizada por un ritmo de reformas más dinámico, se podrá considerar otorgar apoyo presupuestario conjuntamente con otros donantes y en tanto instrumento para promover las reformas en el sector público. Las posibilidades para un eventual apoyo danés al presupuesto dependerá de una serie de condiciones. Entre otras, el avance en la lucha contra la corrupción, establecimiento de un proceso presupuestario transparente, reformas institucionales en el ministerio de hacienda y la contraloría de la república.

Mediante el apoyo a las áreas temáticas se pretende contribuir a crear un marco que facilite una ejecución eficaz de la estrategia de reducción de la pobreza, y más específicamente para la ejecución de programas sectoriales seleccionados. En el marco de la cooperación para el desarrollo con Bolivia para los próximos cinco años se han seleccionado cuatro áreas como sectores prioritarios: 1) derechos de los pueblos indígenas, 2) agricultura, 3) medio ambiente y 4) educación.

Los pueblos indígenas continúan ocupando una posición económica, política y socialmente marginal en la sociedad boliviana. Por ello, el apoyo destinado a promover los derechos de los pueblos indígenas se considera absolutamente decisivo. Un componente central en el apoyo sectorial es el apoyo al proceso de reforma agraria como parte de los esfuerzos dedicados a crear una distribución más equitativa de los recursos.

A través del apoyo destinado al sector agrícola, Dinamarca busca promover la productividad y las actividades generadoras de ingresos para la población campesina pobre con el objeto de crear un crecimiento económico sostenible que ayude a combatir la pobreza. La agricultura es la actividad principal entre los grupos de más escasos ingresos en Bolivia. Por eso, este sector es también una de las prioridades esenciales de la nueva Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. El apoyo danés al sector se llevará a cabo de acuerdo a la estrategia nacional de Bolivia para el desarrollo de la agricultura y de las áreas rurales, lo que constituye una contribución al cumplimiento de los objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza.

Bolivia es un país rico en recursos naturales. Cuenta, por ejemplo, con una de las más extensas superficies forestales del mundo, abundantes minerales y gas natural. Sin embargo, la administración inapropiada de los recursos crea serios problemas ambientales, lo que influye significativamente en las condiciones de vida y el estado de salud de los grupos pobres de la población. Los habitantes de zonas donde existe una explotación minera descontrolada o donde se encuentran industrias fuertemente contaminantes suelen no contar con agua potable (como es el caso para más del 20 por ciento de los habitantes de Bolivia) ni posibilidades de cultivar la tierra. El programa sectorial para el medio ambiente intenta apoyar en la solución de estos problemas contribuyendo a la mejora de la gestión ambiental, tanto en el nivel central como en los municipios,

y realizando esfuerzos dirigidos al objetivo de reducir la contaminación proveniente de la minería y la industria.

El nuevo programa para el sector de educación será lanzado a partir de 2005. La educación es de importancia vital para la capacidad y posibilidades de los grupos pobres de población de crear las condiciones para un mejor futuro para si mismos y sus familias. El nivel de educación en Bolivia es generalmente bajo y se caracteriza por las desigualdades sociales. Además, es necesario mejorar la calidad de la enseñanza. La deserción escolar por parte de los niños continúa siendo un serio problema, especialmente entre la población indígena en las áreas rurales. Este sector es prioritario en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y en la política danesa para el desarrollo.

Distribución de la ayuda 2005-2010

En vista de la inseguridad existente sobre el progreso de la cooperación para el desarrollo, la asignación para Bolivia será reducida a 150 millones de coronas danesas por año para el periodo 2005-2007, con la posibilidad de ajustes posteriores, si el desarrollo así lo requiere.

A continuación se detallan los porcentajes de distribución tentativos para el apoyo temático y los sectores:

Sectores	Agricultura	20%
	Medio Ambiente	18%
	Educación	18%
	Pueblos indígenas	14%
Apoyo temático	Reforma del sector público	20%
	Gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género	10%

Los posibles riesgos en cada programa serán evaluados en detalle con el fin de realizar eventuales ajustes en la estrategia de implementación. La ejecución concreta de la estrategia podrá ser adaptada al desarrollo real

que tenga lugar en Bolivia (cf. sección 1.2). Al momento actual, se puede identificar una serie de posibles ajustes:

Un escenario en el que exista un mayor consenso y estabilidad políticos sentaría las bases para un progreso más significativo en el proceso de reformas (reformas institucionales, descentralización, reformas estructurales), una lucha contra la pobreza más eficaz, la consolidación de la democracia y los derechos humanos y la reducción del nivel de corrupción. En relación a los sectores, también surgirían nuevas posibilidades de fortalecer la cooperación con el sector público y ampliar su capacidad. Podría esperarse una mejora en las posibilidades de fortalecer la coordinación y armonización entre los donantes y de profundizar la integración de la ayuda en las estructuras y procesos nacionales. Se podría eventualmente considerar un apoyo presupuestario ligado a la realización de reformas institucionales como un elemento en la cooperación para el desarrollo. Si se logra un nivel de progreso suficiente en la cooperación para el desarrollo se podrá considerar un aumento del volumen de la ayuda.

En un escenario caracterizado por continuos disturbios sociales y conflictos políticos, la ayuda danesa estaría dirigida en gran medida a la promoción del proceso de reformas, la gestión de conflictos y el compromiso a largo plazo en la lucha contra la pobreza. Al nivel sectorial, la ayuda combinaría el apoyo al sector público, al sector privado y a la sociedad civil. Por parte danesa se continuaría trabajando para que una proporción aún mayor de los fondos daneses de ayuda al desarrollo se canalizara a través de las entidades gestoras nacionales, aunque no se puede excluir que este objetivo sólo pueda ser promovido en ciertas áreas. El desafío más importante en la cooperación para el desarrollo en este contexto sería contribuir a crear las condiciones para lograr que se establezca la situación y se renueven los impulsos de reforma.

En una situación caracterizada por el resurgimiento de conflictos sociales y por una creciente inestabilidad política, los marcos de la cooperación para el desarrollo (los socios, las modalidades de ayuda, los volúmenes de ayuda) serían reconsiderados. El apoyo al proceso de reformas y la cooperación con el sector público se verían dificultados, lo que a su vez haría que la cooperación para el desarrollo se basara en mayor grado en la asociación con el sector privado y la sociedad civil. Esta es una opción es-

pecialmente relevante para el caso de los programas sectoriales de pueblos indígenas, agricultura y medio ambiente. Se debería dar mayor prioridad a las iniciativas para afianzar la democracia y para la gestión de conflictos. En general, es de esperar que el apoyo se basaría en mayor grado en actividades de proyectos de menor duración, en lugar de una cooperación en programas sectoriales de largo plazo. En tal contexto, difícilmente habría posibilidad de una integración adicional de los fondos de los donantes en las estructuras administrativas nacionales.

3.3 Objetivos principales e indicadores de la estrategia

Los objetivos principales del programa danés para el país en Bolivia se basan en los objetivos establecidos en el proyecto de Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza para 2005-2008. La estrategia se basa en los Objetivos del Milenio para el año 2015 (cf. sección 2.1), aunque no incluye objetivos e indicadores para todos los sectores clave. Por lo tanto, una tarea esencial en el próximo periodo será la elaboración de objetivos e indicadores concretos y coordinados para todos los sectores priorizados, en cooperación con el gobierno y a través de los foros de coordinación ya establecidos para cada sector.

A continuación se detallan los objetivos e indicadores existentes considerados como los más relevantes en relación con el programa danés de ayuda para el desarrollo.

Objetivos	2004 (Baseline)	2007	2015
Reducción del número de personas que viven en la pobreza	33.7 por ciento vive en pobreza extrema, 60.6 por ciento vive en la pobreza	29.6 por ciento vive en pobreza extrema, 55% vive en la pobreza	20 por ciento vive en pobreza extrema, 41% vive en la pobreza

Objetivos	2004 (Baseline)	2007	2015
Educación para todos	75.3 por ciento de la población tiene como mínimo 8 años de escolarización	80.7 por ciento de la población tiene como mínimo 8 años de escolarización, incluyendo una distribución equitativa entre hombres y mujeres	88.8 por ciento de la población tiene como mínimo 8 años de escolarización, incluyendo una distribución equitativa entre hombres y mujeres
Reducción de la mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	58,8	55,2	45,1
Reducción de la mortalidad materna ligada al parto (por cada 100.000 nacimientos)	317	279	200
Aumento del acceso a agua potable para todos los hogares	76,3%	81%	84,5%
Aumento del acceso al saneamiento básico para todos los hogares v	45%	55,5%	64%

El uso de los indicadores de la estrategia de reducción de la pobreza no está exento de dificultades. En primer lugar, los indicadores no serán actualizados anualmente, por lo que sólo tras largos intervalos se podrá evaluar el logro de los objetivos. En segundo lugar, es de esperar algunas deficiencias en los datos reunidos para los indicadores seleccionados.

En el caso de un serio empeoramiento de las condiciones políticas y sociales será especialmente difícil lograr los objetivos definidos arriba. Una situación de desarrollo estable, por el contrario, creará buenas condiciones para una lucha más eficaz contra la pobreza y, por lo tanto, para el logro de los Objetivos del Milenio.

3.4 Temas transversales y áreas prioritarias

La equidad de género, el medio ambiente, la democracia y los derechos humanos son los temas transversales en la política danesa de ayuda para el desarrollo. En el programa para el país estas prioridades serán integradas en los programas sectoriales, al mismo tiempo que se iniciarán algunas actividades específicas destinadas a promover estas consideraciones mediante el apoyo temático y el programa sectorial para el medio ambiente.

Considerando que la pobreza en Bolivia afecta especialmente a las mujeres y a los pueblos indígenas, la estrategia se concentrará en gran medida en la inclusión de estos grupos de población en el proceso de desarrollo. A través del nuevo programa para la educación, también se centrarán los esfuerzos en mejorar las condiciones para niños y jóvenes y en la prevención del VIH/SIDA. A pesar de que el número de casos de VIH/SIDA en Bolivia es relativamente bajo, se considera importante desarrollar esfuerzos preventivos para detener la expansión de la enfermedad.

Se evaluarán las consecuencias ambientales de cada uno de los programas durante su fase de formulación, con el fin de minimizar toda consecuencia negativa.

3.5 El apoyo de la comunidad internacional de donantes a Bolivia

Bolivia recibe una cantidad considerable de fondos internacionales para el desarrollo. En 2003 recibió un total de 925 millones de dólares, el equivalente a una contribución de 105 dólares por habitante. La ayuda internacional para el desarrollo aportó en 2003 recursos por un total de 11.8 por ciento del PNB y aprox. 37 por ciento de los gastos totales del gobierno central. En 2003, los donantes bilaterales más importantes en cuanto al monto de fondos desembolsados fueron EE.UU., Alemania, Japón, los Países Bajos, Suecia y Dinamarca. Los mayores donantes multilaterales son la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interame-

ricano de Desarrollo, la Comisión Europea y el Banco Mundial que, en conjunto, cubren aproximadamente la mitad de la ayuda a Bolivia.

3.6 Objetivos para la integración de la ayuda y armonización con otros donantes

La armonización de la ayuda cubre, por un lado, la adaptación de los programas de ayuda de los donantes a las políticas y estrategias nacionales y, por otro, la integración de la ayuda de cada uno de los donantes en los procedimientos nacionales. De esta manera, toda la ayuda resultará también más focalizada y eficiente en el uso de recursos. Un análisis realizado en 2003 demostró que en ese momento se estaban ejecutando un total de 1700 proyectos en Bolivia a cargo de diferentes donantes, lo que muestra la necesidad de un mayor esfuerzo de armonización. Una condición importante para la armonización de la ayuda destinada a Bolivia es que el gobierno conduzca las actividades de coordinación necesarias. El gobierno del presidente Mesa tomó nuevas iniciativas para fortalecer la coordinación entre el gobierno y los donantes a través de la creación de grupos de trabajo y foros de coordinación en determinadas áreas y sectores, p.ej. en el campo de apoyo presupuestario y para el medio ambiente.

Además de apoyar las actividades de coordinación del gobierno, Dinamarca buscará en los próximos años establecer acuerdos de asociación estratégicos con los demás donantes en Bolivia. Estos acuerdos de asociación resultarán en un diálogo fortalecido y más profundo con las autoridades bolivianas, pero también, más concretamente, en una serie de arreglos de cofinanciamiento. Hasta ahora, en Bolivia se han aplicado relativamente pocos programas de cofinanciamiento. Esto se debe, por un lado, a que la capacidad administrativa en el sector público ha resultado insuficiente y, por el otro, a que muchos donantes hasta ahora no han mostrado gran voluntad ni capacidad para incorporarse a arreglos de cofinanciamiento de este tipo.

Asimismo, se trabaja para integrar mejor el apoyo danés en estructuras nacionales. Esto aseguraría una sostenibilidad a largo plazo en el programa de ayuda, a medida que la capacidad necesaria en el sector público se va construyendo (en planificación, ejecución, control financiero y monitoreo).

En cuanto a la armonización de la cooperación para el desarrollo se han establecido los siguientes objetivos e indicadores para la cooperación para el desarrollo con Bolivia. Los objetivos han sido elaborados basándose en los métodos recomendados por la OCDE/CAD para la armonización de la ayuda para el desarrollo.

Objetivos	Indicadores
La ayuda danesa apoya activamente la ejecución de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - La totalidad de la ayuda danesa contribuye al logro de los objetivos nacionales de reducción de la pobreza - Dinamarca apoya el desarrollo del sistema de monitoreo para la estrategia de reducción de la pobreza
La ayuda danesa contribuye activamente a aumentar el nivel de coordinación, armonización y cofinanciamiento entre donantes	<ul style="list-style-type: none"> - Dinamarca se hará cargo de la representación de los donantes hasta el año 2010 en tres foros de coordinación, como mínimo - Dinamarca trabaja para que una parte cada vez mayor de la ayuda danesa hasta el año 2010 sea canalizada como financiamiento conjunto entre varios donantes
La ayuda danesa se integra en mayor grado a los planes y presupuestos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los pagos correspondientes a programas financiados por Dinamarca serán transferidos a los socios bolivianos en 2005 - El 60 por ciento de las adquisiciones realizadas en los programas financiados por Dinamarca serán transferidas a los socios bolivianos en 2010 - Las líneas presupuestarias en los nuevos programas coincidirán con el sistema presupuestario estatal en 2006 - El asesoramiento técnico de larga duración de los programas sectoriales será integrado en las instituciones nacionales asociadas en 2006 - Toda ayuda danesa que sea administrada por instituciones públicas estará incluida en el presupuesto boliviano en 2005

Objetivos	Indicadores
La ayuda danesa utiliza en mayor medida procedimientos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - La conducción de todos los programas sectoriales deberá ser integrada en las instituciones nacionales a más tardar en 2006 - En 2005 se establecerán revisiones conjuntas en sectores que reciban apoyo coordinado por parte de los donantes - A partir de 2005 Dinamarca utilizará sistemas nacionales de monitoreo, junto con otros donantes, donde los sistemas estén disponibles. En los sectores que reciben apoyo danés, donde no se disponga de sistemas nacionales de monitoreo, Dinamarca ofrecerá apoyo para el establecimiento de los mismos a más tardar en 2005.

El logro de estos objetivos requerirá un trabajo conjunto y coordinado entre Dinamarca y los demás actores en Bolivia, pero también dependerá del desarrollo político y social. La continuación de disturbios y conflictos de amplia repercusión podría reducir la capacidad del sector público para formular políticas y estrategias y para coordinar las tareas en el marco de la cooperación para el desarrollo. Esto conformaría una barrera para el desarrollo de formas de cofinanciamiento similares al apoyo presupuestario y dificultaría la integración de la ayuda en las estructuras e instituciones bolivianas.

Independientemente del desarrollo que se concrete, será importante para Dinamarca asegurar la armonización de donantes, buscar posibilidades de cofinanciamiento de proyectos y coordinar activamente con otros donantes en materia de estrategias y prioridades.

3.7 Acuerdos de asociación y obligaciones

Los marcos generales de la cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia han sido establecidos en el acuerdo de cooperación entre los dos países celebrado el 21 de junio de 1996. A esto se suman los acuerdos sobre proyectos y programas suscritos por los respectivos gobiernos, a través de los cuales quedan establecidas las obligaciones de Bolivia y Dinamarca.

La cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia se basa en los principios de asociación. La asociación implica un diálogo abierto y la obligación de establecer una cooperación de largo plazo, con la lucha contra la pobreza como objetivo principal.

Dinamarca contribuirá a la ejecución de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y otras actividades clave que han sido detalladas más arriba. Dinamarca se ha comprometido a elaborar regularmente informes sobre la transferencia de fondos a las autoridades bolivianas para asegurar la transparencia y la predictibilidad.

La forma en que la estrategia de país se lleve a la práctica dependerá de la voluntad y capacidad del gobierno boliviano (y sus posibilidades) para desarrollar la base estratégica y el liderazgo para la cooperación para el desarrollo y continuar con el actual proceso de reformas, fortalecer la democracia y aumentar la transparencia y eficacia de la administración pública (cf. sección 3.2).

4. ENFOQUES SECTORIALES Y ÁREAS TEMÁTICAS

El apoyo danés destinado a las dos áreas temáticas de mayor prioridad y a los cuatro sectores prioritarios ha sido definido de acuerdo a los objetivos principales del gobierno boliviano para las áreas de acción y se basa en las experiencias obtenidas hasta el momento con el apoyo danés.

4.1 Apoyo temático para la reforma del sector público

El punto de partida del apoyo temático para la reforma del sector público es que instituciones públicas eficaces y de buen funcionamiento, tanto al nivel central como local, juegan un papel decisivo en la ejecución satisfactoria de la estrategia de reducción de la pobreza y en el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. El proceso de reforma en Bolivia se encuentra en un periodo difícil. En esta fase es esencial apoyar a las autoridades bolivianas en sus esfuerzos para promover el proceso de reforma.

El objetivo de esta asociación a largo plazo es el desarrollo de un sector público que cuente con la capacidad de desarrollar políticas para asegurar una utilización apropiada de los recursos, para fortalecer el acceso de cada uno de los ciudadanos a los servicios públicos, para crear las condiciones para el desarrollo del sector privado y para asegurar la participación plena de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Esta última área de acción debe ser complementada con iniciativas que contribuyan a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil boliviana para actuar de portavoz de los grupos más pobres de la población y controlar que la utilización de fondos estatales y provenientes de la ayuda para el desarrollo se realice de acuerdo a los objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza y los planes de acción relevantes.

Concretamente, el apoyo a la reforma del sector público abarcará áreas de acción independientes pero estrechamente relacionadas dentro del marco de 1) reformas institucionales y 2) descentralización.

El gobierno y los donantes pertinentes han establecido conjuntamente los siguientes objetivos para este apoyo temático:

- Mayor transparencia y eficacia en la administración financiera pública
- Mayor estabilidad y sostenibilidad financiera y promoción de una política financiera orientada hacia la lucha contra la pobreza
- Consolidación de las reformas institucionales en las entidades rectoras aduaneras, fiscales y de caminos
- Lanzamiento de una reforma institucional del aparato judicial
- Aumento de la transparencia y capacidad administrativa en los municipios
- Fortalecimiento de la participación popular en el proceso político de toma de decisiones

Reformas institucionales

El desarrollo de la capacidad en el sector público en Bolivia es decisivo para la ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza, de manera que los diferentes ministerios e instituciones públicas estén en condiciones de elaborar estrategias sectoriales y definir prioridades de acuerdo con los objetivos definidos en la estrategia. El apoyo a las reformas institucionales debe contribuir a aumentar la eficacia de la administración pública reduciendo los cuellos de botella y mejorando la coordinación al nivel central, lo que incluye fortalecer los sistemas de información y racionalizar los procedimientos financieros entre los ministerios y las unidades descentralizadas. La despolitización del sector también constituye un objetivo.

Los elementos básicos específicos del apoyo futuro serán la consolidación del actual proceso de reforma en el Servicio Nacional de Caminos, la Aduana Nacional y el Servicio de Impuestos Nacionales, así como el lanzamiento de una reforma del aparato judicial. Estas reformas institucionales también contribuirán a reducir la corrupción en la administración.

Además se lanzarán actividades de proyectos que contribuirán a la mejora del clima empresarial, p. ej. mediante el apoyo brindado al Ministerio de Desarrollo Económico y a la Municipalidad de La Paz para simplificar los procedimientos a seguir para establecer una empresa.

En un escenario caracterizado por disturbios continuos, donde las estructuras fundamentales de autoridad pública se debiliten, el desafío de la cooperación para el desarrollo consistiría en dirigir esfuerzos a consolidar las reformas en instituciones específicas (p. ej. el Instituto Nacional de Reforma Agraria). En cambio, en una situación de mayor estabilidad, se podría considerar la promoción de las reformas institucionales en el sector público a través de apoyo macroeconómico. Un apoyo de este tipo requiere que se den pasos en dirección del mejoramiento del marco de condiciones –esto incluye, entre otros aspectos, una gestión financiera transparente y eficaz en todos los niveles administrativos. Bajo las condiciones apropiadas, el apoyo macroeconómico podría constituir una palanca importante para asegurar un avance continuo de las reformas institucionales, en la descentralización (ver a continuación) y en el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas.

Descentralización

Los municipios juegan un papel importante en la ejecución de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y en los esfuerzos por asegurar una democracia local de buen funcionamiento. La participación real de la sociedad civil en el proceso de decisiones políticas al nivel local es un elemento esencial para prevenir conflictos sociales. De la misma manera, la creación de un marco de condiciones favorables para las actividades del sector privado promueve el crecimiento económico al nivel local.

Las elecciones municipales (diciembre de 2004) y el proceso de revisión de la Constitución serán de vital importancia para la futura distribución de fondos y áreas de responsabilidad entre el nivel municipal, el regional y el de administración central. Es el propósito basarse en la Constitución revisada para la elaboración de un plan de largo plazo para la continuación del proceso de descentralización. Mientras tanto, las autoridades pretenden concentrarse en iniciativas de corto plazo, tales como asegurar una transición apropiada entre las autoridades municipales antes y después de las elecciones municipales y mejorar la coordinación con el

Ministerio de Hacienda y la estructura de administración financiera al nivel municipal.

En el futuro, el apoyo danés incluirá elementos en los niveles central y descentralizado, que deberán ser adaptados de manera flexible al resultado de los procesos políticos arriba descritos.

Al nivel central el apoyo en la primera fase estará dirigido a iniciativas limitadas, que luego serán adaptadas a medida que se vaya contando con los resultados de la revisión de la Constitución. Posiblemente se considerará otorgar apoyo para el desarrollo de capacidad en el ministerio para la descentralización con el fin de elaborar estrategias y normas para la continuidad del proceso de descentralización.

En el nivel descentralizado se podría eventualmente considerar otorgar apoyo directo a los municipios, además del apoyo para la ampliación de la capacidad administrativa y financiera de los mismos. Asimismo, el apoyo promoverá una mayor participación popular en el proceso de decisiones políticas y en el control de dicho proceso al nivel local. En caso de que surjan disturbios más amplios de carácter político, el apoyo será redirigido a salvaguardar los municipios en tanto unidades democráticas importantes en el nivel local.

4.2 Apoyo temático para la gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género

El marco estratégico para el apoyo temático para la gestión de conflictos, derechos humanos, democracia y equidad de género es el proyecto del gobierno boliviano para la estrategia de gestión de conflictos, la estrategia para la lucha contra la corrupción, y la legislación y política nacional para el área de derechos humanos y equidad de género. Los siguientes objetivos generales han sido definidos para esta área temática basándose en las estrategias arriba mencionadas:

- La mejora de la gestión de conflictos medida como la reducción de la cantidad de conflictos y el aumento de la proporción de conflictos que son resueltos a través de negociaciones.

- La intensificación de la lucha contra la corrupción: El aumento de la cantidad de casos de corrupción que han sido investigados por las instituciones clave relevantes y que han sido posteriormente llevados a los tribunales o a las instancias administrativas.
- El aumento de la cantidad de casos de quejas sobre violación de los derechos humanos que han sido tratados con el seguimiento y la sanción debidos.
- Fortalecimiento del respeto hacia los derechos de la mujer mediante el apoyo para la ejecución de las prioridades del gobierno en esta área, y el apoyo especialmente dedicado a la erradicación del ejercicio de la violencia contra las mujeres, la mayor participación e influencia política de las mujeres, y la equidad de género en la sociedad en general.

Gestión de conflictos

No se ha contado hasta ahora con una estrategia nacional para la gestión de conflictos. La tendencia siempre ha sido que los conflictos políticos, sociales y económicos se han llevado a la mesa de negociaciones al más alto nivel, a veces involucrando incluso al Presidente.

En cooperación con otros donantes, Dinamarca apoyará los esfuerzos realizados por la oficina del Presidente, especialmente creada para esta área, para la elaboración y ejecución de una nueva estrategia de gestión de conflictos. La estrategia busca reforzar los niveles descentralizados, como las prefecturas y municipios, así como las instituciones y comités descentralizados ya existentes con funciones de mediación en áreas específicas (tierras, salud, educación, etc.).

Además, la ayuda danesa fortalecerá la capacidad de la sociedad civil en la gestión de conflictos. Entre otras acciones se podrá considerar apoyar la creación de un diálogo tripartito calificado entre las partes del mercado laboral. Esto surge del reconocimiento de que, hasta ahora, los conflictos profesionales en el mercado laboral boliviano se han caracterizado por confrontaciones y amplias acciones de protesta en lugar de diálogo y negociaciones bien estructurados.

Si la situación política empeora, sería lógico dar mayor prioridad a las iniciativas para la gestión de conflictos y aumentar la cantidad de recursos destinados a proyectos para este propósito.

La lucha contra la corrupción

Según las últimas cifras de la organización Transparency International (2004) Bolivia ocupa el tercer lugar entre los países con mayores índices de corrupción en América Latina. Los bolivianos consideran la corrupción como uno de los mayores obstáculos para la consolidación democrática y el desarrollo económico sostenible.

El presidente Mesa ubicó a la lucha contra la corrupción como un asunto de alta prioridad en la agenda política, creando, entre otras iniciativas, una oficina especialmente dedicada a la lucha contra la corrupción. Se ha establecido una colaboración entre cuatro instituciones clave (la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República, la Unidad de Investigaciones Financieras y la Delegación Presidencial Anticorrupción), colaboración que en 2004 resultó en un ambicioso plan de acción conjunto para dichas áreas.

Junto con otros donantes, Dinamarca apoyará este plan para la lucha contra la corrupción, entre otras acciones, fortaleciendo la capacidad de las instituciones pertinentes, incluyendo la capacidad de prevención de la corrupción y una mejor investigación de los casos concretos. El plan incluye tanto elementos preventivos como iniciativas destinadas a promover la investigación y el procesamiento judicial.

Derechos humanos

Especialmente durante los últimos 20 años, Bolivia ha experimentado un fortalecimiento de la democracia, de los derechos democráticos y del respeto por los derechos humanos. Bolivia se ha adherido a las más importantes convenciones internacionales sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como las relativas a derechos para grupos especialmente expuestos tales como los niños, las mujeres y los indígenas. Sin embargo, aún sigue habiendo un número considerable de violaciones a los derechos humanos, especialmente por parte de sectores de las fuerzas policiales y del ejército.

Junto con otros donantes, Dinamarca apoyará la ejecución de la estrategia nacional para los derechos humanos, que se encuentra en elaboración. Los elementos principales de la estrategia son: La integración de los derechos humanos en todas las políticas y legislaciones nacionales, seguimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Bolivia, y la elaboración y presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos ante los foros internacionales.

Se espera continuar el apoyo al Defensor del Pueblo, entre otras iniciativas, mediante la capacitación y la educación de la policía y del ejército en materia de derechos humanos, así como el apoyo a la organización más grande en esta área específica, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. La Asamblea trabaja por la divulgación del conocimiento y la defensa de los derechos humanos. También ofrece asistencia jurídica en casos concretos y funciona como mediadora en conflictos.

Finalmente, se tiene previsto apoyar la Corte Nacional Electoral, que tiene, entre otras responsabilidades, la de emitir certificados de nacimiento, documento indispensable para participar en las elecciones.

Equidad de género

En Bolivia se habla de una “feminización” de la pobreza. En este sentido, el apoyo para la integración de la mujer en el proceso de desarrollo constituye un importante componente en la estrategia de reducción de la pobreza. A pesar de que Bolivia cuenta con una legislación bastante avanzada en lo que respecta a la equidad de género, la aplicación de las leyes no ha sido muy exitosa.

En este contexto, el Viceministerio de la Mujer ha elaborado un nuevo plan trienal (2005-2008) con especial énfasis puesto sobre: 1) La lucha para erradicar la violencia contra las mujeres; 2) el aumento de la cantidad de mujeres en actividades productivas; 3) el aumento de la influencia política de la mujer; 4) la implementación de leyes y planes de acción vigentes en el área de la equidad de género dentro de los municipios y departamentos, y 5) una mayor atención hacia la equidad de género en el sector público (p. ej. en las áreas de salud y educación). Dinamarca contribuirá a un fondo conjunto de donantes que tendrá el fin de financiar la implementación del plan trienal del Viceministerio.

Considerando las prioridades del gobierno, las experiencias de anteriores y actuales proyectos de equidad de género, así como las prioridades de la estrategia de equidad de género de Danida, el apoyo danés a través de la sociedad civil se concentrará además en: 1) la lucha para erradicar la violencia contra las mujeres; y 2) la promoción de la influencia política de la mujer. Como ejemplo de la primera iniciativa cabe nombrar el apoyo a la asistencia jurídica de los municipios y organizaciones privadas para mujeres víctimas de la violencia. Entre las actividades para promover la participación política de la mujer se encuentra el apoyo a una red de organizaciones de mujeres (Coordinadora de la Mujer) que promoverá la participación de la mujer y su influencia en la Asamblea Constituyente y la posterior vigilancia de la aplicación de la nueva Constitución.

Esta iniciativa temática para la gestión de conflictos, los derechos humanos, la democracia y la equidad de género es decisiva para la promoción de la participación democrática, por lo que en una situación política más inestable sería también mantenida como área prioritaria. Sin embargo, será necesario identificar a las organizaciones receptoras que en un contexto más problemático podrían contribuir eficazmente a asegurar avances en las áreas arriba mencionadas.

4.3 Pueblos indígenas

La segunda fase del programa para los pueblos indígenas, que se espera lanzar a principios de 2005, tiene como objetivo principal apoyar la política nacional para los pueblos indígenas, que está siendo elaborada. El programa ha sido diseñado de acuerdo con la estrategia danesa para los pueblos indígenas que pone especial énfasis en el aspecto de los derechos, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Los socios más importantes para este programa son el Ministerio de Asuntos Indígenas, el Instituto Nacional de la Reforma Agraria y las organizaciones nacionales, regionales y locales de pueblos indígenas. Para las actividades del sector en los próximos años, el Ministerio de Asuntos Indígenas ha establecido los siguientes objetivos específicos:

- Integración de la atención a las condiciones especiales de los pueblos indígenas (ley N° 1257) en 7 ministerios clave, 4 departamentos, 12 municipios, 9 juzgados y 5 comisiones parlamentarias
- Finalización del proceso de saneamiento y titulación de las tierras comunitarias de origen (TCO) en 19 TCO en las tierras bajas y en 42 en el altiplano, iniciado en la primera fase y en 37 nuevas TCO en el altiplano
- Ejecución de planes sostenibles de desarrollo en las tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas, 5 en las tierras bajas y 15 en el altiplano.
- Ampliación de la cooperación entre las TCO y las estructuras político-administrativas, especialmente en municipios y departamentos

Durante la década de los '90 se han logrado avances considerables en el reconocimiento de la población indígena y sus derechos especiales, p.ej. en cuanto al acceso a tierras indígenas comunitarias y la promoción de la enseñanza intercultural bilingüe. Dinamarca ha contribuido a este proceso durante la primera fase del programa para pueblos indígenas.

La mayoría de los pueblos indígenas se encuentra aún entre los grupos más pobres del país y su participación política es relativamente baja. La situación refleja siglos de discriminación y marginación de los pueblos indígenas, primero durante toda la época colonial y posteriormente, durante el siglo XX, cuando se intentó la asimilación de las culturas indígenas a un Estado dominado por la lengua y la cultura española. Recién con la reforma de la Constitución de 1994, Bolivia fue reconocida como una sociedad multicultural.

A través del programa sectorial Dinamarca, junto con otros donantes, destinará su apoyo al desarrollo y ejecución de la política nacional en ésta área. En este marco, el apoyo danés incluirá una iniciativa basada en objetivos claros en tres áreas principales: 1) Apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la promoción de la participación política de dichos pueblos en los municipios y en el nivel central; 2) saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen. Considerando que el proceso de repartición de tierras es muy conflictivo debido a los muchos intereses que existen, el apoyo incluirá iniciativas destinadas a la preven-

ción de conflictos; 3) Gestión y desarrollo productivo y sostenible en estas áreas comunitarias.

A esto cabe agregar las iniciativas específicas destinadas a involucrar a las mujeres de las comunidades indígenas en el proceso de desarrollo. Por último, Dinamarca apoyará iniciativas específicas para seguir promoviendo la consolidación de Bolivia como sociedad multicultural.

El programa sectorial se ejecuta en cooperación tanto con las instituciones públicas como con la sociedad civil, en especial con organizaciones indígenas. Para Dinamarca es una importante prioridad fortalecer el diálogo y la cooperación entre los ministerios pertinentes y las administraciones municipales y representantes de los pueblos indígenas.

Esta estrategia de dos vertientes otorga al programa una cierta flexibilidad para desplazar el centro de gravedad desde el sector público a la sociedad civil, en caso que sea necesario. Una parte considerable de la ayuda danesa para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas va dirigida a ONGs y a organizaciones de pueblos indígenas. En caso de que la continua inestabilidad en Bolivia dificulte la cooperación con las instituciones públicas, el apoyo será canalizado en un grado aún mayor a través de la sociedad civil.

Las actividades en este programa sectorial serán coordinadas en detalle con la cooperación para el desarrollo en el área agrícola y del medio ambiente (cf. más abajo).

4.4 Sector Agrícola

Uno de los mayores desafíos para el sector agrícola en los próximos años es contribuir a lograr el objetivo prioritario de la estrategia de reducción de la pobreza: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. En este contexto, la promoción de la seguridad alimentaria y el aumento de la producción y la calidad de los productos agrícolas son factores decisivos. En 2004-2005 se elaboró una nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), cuyos objetivos principales son los siguientes:

- Mayor integración de campesinos pobres, pueblos indígenas y mujeres en el desarrollo
- Promoción de la seguridad alimentaria
- Promoción de la productividad, la competitividad y el acceso a los mercados
- Mayor exportación de productos agrícolas

La estrategia apunta a continuar desarrollando una serie de programas nacionales, como los programas para mejorar el asesoramiento técnico y la tecnología aplicada así como el nivel de control de calidad, tanto para la producción agrícola como pecuaria. Además, la estrategia incluye el apoyo al desarrollo económico local orientado hacia la lucha contra la pobreza en las áreas rurales, con la participación de municipios, organizaciones de campesinos, bancos y cajas de ahorro locales y ONGs.

El apoyo danés al sector contribuirá a la ejecución de ENDAR y de las demás políticas nacionales manteniendo el énfasis en tres áreas principales: 1) Desarrollo de capacidad en el Ministerio de Agricultura y apoyo a varios programas nacionales; 2) desarrollo económico local en algunos de los departamentos más pobres del país, incluyendo a organizaciones locales de productores y empresas, para su desarrollo organizativo, producción, manufactura y comercialización, y 3) apoyo al sector privado, lo cual incluye a las organizaciones de productores al nivel nacional y pequeñas empresas manufactureras y comercializadoras. Esta última área incluirá al desarrollo de prestación de servicios en el micro-financiamiento dirigido específicamente a las áreas rurales.

Con relación al apoyo danés ofrecido hasta ahora, se pondrá mayor énfasis en promover el sector privado como actor principal en el desarrollo agrícola. El apoyo dedicado a las organizaciones de campesinos y agrícolas fortalecerá su capacidad para promover los intereses de sus miembros frente al sector público y para entablar diálogo. También se ofrece apoyo a actividades concretas a favor de la promoción de la producción agrícola, apuntando tanto a la mejora de la seguridad alimentaria y del estado de

nutrición de la población local, como al desarrollo de la manufactura y la comercialización.

El sector público continuará jugando un papel normativo y regulador. Áreas esenciales a cargo del Ministerio de Agricultura, como son la certificación y el registro de semillas, recibirán apoyo danés a través de programas nacionales y coordinados. Dinamarca también asistirá al Ministerio de Agricultura en el desarrollo de capacidad para coordinar la ayuda externa y armonizar las iniciativas, un papel que el ministerio hasta ahora sólo ha desempeñado de manera limitada. Por parte danesa se trabajará para que el apoyo al Ministerio de Agricultura y a los programas nacionales sea ofrecido dentro del marco de un mecanismo financiero conjunto con los demás donantes.

El aspecto de la equidad de género será prioritario, tanto en la elaboración de la política y de la estrategia de desarrollo para el área, como en lo referente a los proyectos productivos concretos en áreas rurales que, entre otros aspectos, podrán mejorar el acceso de la mujer a los recursos. El propósito de promover una agricultura sostenible y el deseo de mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas tendrán un lugar prioritario en la elaboración y ejecución del programa.

Actualmente no existen indicadores nacionales para este sector. Una vez que el nuevo plan nacional para el desarrollo agropecuario y la estrategia de reducción de la pobreza estén listos, se formularán los objetivos e indicadores a nivel de programa y sector para el apoyo danés. Poniendo especial énfasis en el sector privado, el programa danés de ayuda para el sector agrícola será relativamente menos vulnerable ante el desarrollo político del país.

4.5 Sector de Medio Ambiente

En el proyecto para la estrategia de reducción de la pobreza se subraya la estrecha relación entre el medio ambiente y la pobreza, que en Bolivia se manifiesta especialmente a través de los grandes problemas de contaminación en el sector minero e industrial. El gobierno ha presentado un plan de cuatro años (2004-2007) para el sector ambiental, que tiene los siguientes objetivos principales:

- Fortalecimiento de una gestión ambiental descentralizada
- Finalización e implementación del plan de administración de recursos hídricos en 2005
- Continuación de las actividades dedicadas a combatir la contaminación causada por la minería y la industria
- Promoción de una explotación sostenible de las áreas forestales y de la biodiversidad del país

El plan pone énfasis en la promoción de una gestión ambiental descentralizada en la que el Viceministerio del Medio Ambiente, bajo el Ministerio de Desarrollo Sostenible, tendrá sobre todo una función normativa, mientras que las prefecturas y municipios ejecutarán proyectos concretos y controlarán el cumplimiento de las leyes y decretos ambientales.

La segunda fase del apoyo danés al programa sectorial para el medio ambiente será iniciada a comienzos de 2006. La selección preliminar de las áreas de acción se ha hecho con la intención de contribuir a la ejecución del plan cuatrienal del gobierno para el sector ambiental y tomando en cuenta la importancia de las áreas de acción para la reducción de la pobreza. Asimismo se desea seguir desarrollando las experiencias positivas que Dinamarca ha tenido hasta ahora en este campo.

Sobre esta base, se espera canalizar el apoyo a las siguientes actividades:

- 1) Desarrollo de capacidad en las instituciones públicas (Viceministerio de Medio Ambiente, departamentos y municipios) para fortalecer su papel normativo y regulador, así como fortalecer la coordinación con organizaciones de la sociedad civil dentro de la gestión ambiental y de recursos naturales;
- 2) iniciativas ambientales en el sector minero, incluyendo el apoyo a la sección ambiental de la compañía minera estatal e iniciativas para mejorar las condiciones de trabajo y la situación de las mujeres en el sector;
- 3) iniciativa ambiental en el sector industrial, incluyendo el continuo apoyo a la implementación de legislación ambiental y el fortalecimiento institucional de organizaciones industriales para empresas pequeñas y medianas.

Sobre la base de experiencias anteriores, las prioridades del gobierno en el área de la equidad de género y las áreas prioritarias de acción en la estrategia de Danida para la equidad de género, se continuarán realizando esfuerzos dirigidos al objetivo de promover la equidad de género, p. ej. en los sectores minero e industrial, a través de actividades específicas dirigidas a mujeres. Se pondrá especial atención a las iniciativas ambientales en favor de los pueblos indígenas.

La débil gestión ambiental en todos los niveles administrativos y la falta de estabilidad en el sector público causados, entre otros factores, por los frecuentes cambios en el cargo de Viceministro de Medio Ambiente, constituye el mayor obstáculo para la realización de un trabajo de más largo plazo. A partir de ahora, Dinamarca, en estrecha colaboración con otros donantes con enfoques similares, realizará esfuerzos dirigidos al objetivo de promover el establecimiento de una administración ambiental institucional más sólida, que sea menos sensible a la inestabilidad política.

Se planea continuar con el apoyo al sector privado, especialmente al sector industrial, incluyendo la introducción de tecnología limpia y la promoción de un ambiente laboral apropiado y de la seguridad. También se planea involucrar a la sociedad civil en mayor medida que hasta ahora, apoyando a las organizaciones para el medio ambiente que puedan jugar un papel dinámico como promotoras de mejores condiciones ambientales. En caso de disturbios políticos y sociales importantes, se debería considerar si se deben concentrar los esfuerzos ambientales en el sector privado y en la sociedad civil.

Ni la estrategia de reducción de la pobreza, ni la legislación ambiental contienen objetivos de gestión para el desarrollo del sector. En colaboración con el gobierno y otros donantes, Dinamarca trabajará para identificar indicadores al nivel sectorial..

4.6 Sector de Educación

El marco estratégico para el nuevo programa sectorial de educación es el plan de ado de trabajo. Los objetivos del plan quinquenal preliminar son los siguientes:

- Aumentar el porcentaje de estudiantes que finalizan una escolaridad de 8 años del 26.4 por ciento en 2001 a 34.1 por ciento en 2010
- Reducir el porcentaje de estudiantes de 8º grado con un nivel insatisfactorio en lenguaje de 19,0 por ciento en 1998 a 14.6 por ciento en 2010 y en matemáticas de 35.7 por ciento en 1998 a 28.2 por ciento en 2010
- Reducir el porcentaje de la población de entre 18 y 35 años con menos de 8 años de escolaridad, de 42.6 por ciento en 2001 a 33.6 por ciento en 2010
- Aumentar el promedio de años de escolaridad de la población de entre 15 y 24 años, de 9 años en 2001 a 11 años en 2010
- Aumentar el porcentaje de inscripción a escuela primaria de 97 por ciento en 2001 a 98.3 por ciento en 2010
- Reducir el porcentaje de analfabetismo de la población de entre 15 y 65 años, de 11 por ciento en 2001 a un 5 por ciento en 2010

A pesar de los avances positivos que se han logrado en los últimos años, Bolivia continúa teniendo la tasa más elevada de analfabetismo y el promedio de escolaridad más bajo de la región. En el caso de las mujeres, los pueblos indígenas y la población rural, los indicadores están por debajo del promedio nacional. La estrategia de reducción de la pobreza da alta prioridad al sector de la educación como un instrumento para poder integrar a la economía los grupos marginados. También se reconoce que la educación debe ser un derecho para todos en Bolivia. El programa de educación no se concentrará específicamente en el altiplano, sino que tendrá un alcance de nivel nacional.

El Ministerio de Educación lanzó un amplio proceso de reforma en 1994, que resultó en una estrategia para el sector enfocando especialmente la enseñanza de nivel primario. Se han logrado buenos resultados, entre otros aspectos en el acceso a la escuela primaria y la introducción de la enseñanza intercultural bilingüe.

Sin embargo, todavía existe la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza, p. ej. desarrollando métodos pedagógicos, mejorando la

preparación profesional de los maestros, la enseñanza bilingüe, los temas transversales en la enseñanza (el medio ambiente, el aspecto de la equidad de género, la educación sexual, incluyendo sobre VIH/SIDA, y la democracia y los derechos humanos), la enseñanza especial para niños con deficiencias o especialmente vulnerables, así como también es necesaria una mejor administración del sector en todos los niveles.

Uno de los grandes desafíos es lograr un consenso sobre la próxima estrategia y el plan de trabajo del ministerio, especialmente con los maestros. Los sindicatos de maestros, que están entre los grupos de interés más activos en Bolivia, exigen frecuentemente mejoras salariales, exigencias que no se consideran económicamente sostenibles.

El plan quinquenal va dirigido a la solución de estos problemas. Junto con otros donantes, Dinamarca planea apoyar un fondo común bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, para apoyar la ejecución del plan quinquenal. Este financiamiento conjunto tendrá como requisito que el ministerio pueda demostrar que cuenta con una administración apropiada de los fondos.

Además, Dinamarca apoyará iniciativas concretas que fortalezcan la participación e influencia de los pueblos indígenas en el sector. Este apoyo será canalizado a través de un fondo común administrado por los consejos de educación para los pueblos indígenas. Dichos consejos incluyen representantes de cuatro grupos nacionales de pueblos indígenas.

El monitoreo será una parte esencial del programa en cuanto a la medición de los indicadores cuantitativos y cualitativos. En este sector ya existe un sistema de monitoreo bien desarrollado para los indicadores cuantitativos. La mayor necesidad por ahora es la de desarrollar el sistema de medición de la calidad del sistema educativo. Esto es parte integral del plan de trabajo quinquenal. En lo que a los consejos de educación se refiere, el mayor desafío será desarrollar el sistema de indicadores para también medir mejor los resultados, en lugar de basar las mediciones únicamente en las actividades.

En caso de disturbios políticos y sociales importantes, será necesario concentrar el apoyo en iniciativas específicas y canalizar el apoyo hacia la sociedad civil.

5. EL PROGRAMA PARA EL SECTOR PRIVADO Y LOS CRÉDITOS MIXTOS

El apoyo a actividades en el marco del Programa para el Sector Privado continuará su curso, teniendo como fin ampliar la cantidad de acuerdos de cooperación.

Tanto empresas danesas como bolivianas han mostrado interés en el programa, que también les ofrece la posibilidad de entrar al mercado sudamericano y europeo, respectivamente.

Tras un primer periodo en el que el programa ha apoyado una serie de iniciativas en diferentes sectores (cuero, turismo, quinua, textiles y telecomunicaciones), la idea es que a partir de un documento de estrategia se identifiquen áreas de interés especial para el futuro desarrollo del programa para el sector privado. Dos áreas posibles para continuar con la cooperación podrían ser la de muebles y la de textiles.

En el curso de los últimos años se ha logrado una serie de efectos de sinergia muy positivos entre el programa para el sector privado y los programas sectoriales, lo cual se tratará de ampliar más en los próximos años. Un ejemplo de esto es la producción de quinua, donde Dinamarca, a través del programa para la agricultura ha promovido el aumento de la productividad, a través del programa del sector ambiental ha contribuido a una tecnología más limpia en el procesamiento del grano y, finalmente, a través del programa específico para el sector privado ha apoyado una cooperación empresarial danesa-boliviana para exportar productos al mercado danés.

Siempre que se puedan identificar proyectos apropiados, el apoyo a través de Créditos Mixtos se incluirá igualmente como una actividad fuera del marco presupuestario para el país.

Ambas áreas de acción son consideradas como estratégicamente importantes para contribuir al desarrollo de un sector privado productivo y competitivo, motor esencial del crecimiento económico.

6. SUPERVISIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN

La supervisión del programa de cooperación tendrá lugar en diferentes niveles mediante 1) Seguimiento del desarrollo general en lo político, económico y social, 2) monitoreo de la ejecución de la nueva estrategia del gobierno boliviano para la reducción de la pobreza (2005-2008), 3) desarrollo y control de los indicadores dentro de los respectivos programas sectoriales y control financiero. El monitoreo de los dos últimos niveles cambiaría de carácter si Bolivia sufriera una crisis política seria que dificulte mantener los acuerdos vinculantes de asociación con las instituciones públicas.

El desarrollo general político, económico y social tendrá una influencia decisiva sobre la puesta en práctica del programa para el país, (cf. los tres escenarios, secciones 1.2 y 3.2). La situación será monitoreada constantemente, y Dinamarca, a través del diálogo con autoridades y con la sociedad civil, evaluará también la necesidad de adaptar cada uno de los programas. Periódicamente se realizarán las reuniones del Grupo Consultivo (CG) con Bolivia, en las que los donantes junto con el gobierno y la sociedad civil discutirán la situación y los problemas centrales de la cooperación para el desarrollo. Concretamente, durante las negociaciones regulares de alto nivel sobre la cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia, se discutirá también la adaptación de las iniciativas de cooperación.

El sistema de monitoreo de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza revisada no ha sido aún desarrollado por completo (cf. la sección 2.4). Dinamarca trabajará activamente para que se establezca un

sistema de seguimiento apropiado, sin perjudicar la responsabilidad del propio gobierno boliviano y la propiedad nacional del proceso. Dado que la estrategia se basa en los Objetivos del Milenio para la reducción de la pobreza, el monitoreo de la estrategia incluirá el desarrollo en estos indicadores.

Para hacer un seguimiento del desarrollo de cada una de las áreas prioritarias en esta estrategia será necesario apoyar el desarrollo de sistemas de monitoreo al nivel nacional, que en varias áreas aún son insuficientes. Puede resultar necesario fortalecer la capacidad de administración en instituciones bolivianas pertinentes para mejorar la calidad de la supervisión para que alcance un nivel aceptable. Esto sería un requisito para una mayor integración de los fondos daneses en las estructuras nacionales.

La administración y control financieros serán supervisados en detalle. El Ministerio de Hacienda de Bolivia ha desarrollado un sistema financiero de relativo buen funcionamiento para el control de los gastos públicos que hoy se utiliza en instituciones gubernamentales centrales. Sin embargo, el sistema aún no funciona como una herramienta de gestión eficiente para el control de actividades y resultados en todo el sector público. Una condición para que Dinamarca, en colaboración con otros donantes, considere otorgar apoyo macroeconómico a Bolivia será la introducción de iniciativas especiales para controlar y asegurar mejoras en la administración financiera del sector público.

Por último, el fortalecimiento de los mecanismos de control por parte de la sociedad civil boliviana será un aspecto central en el apoyo danés al proceso de descentralización y a la ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza en general.

ANEXO 1

INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES DE BOLIVIA

Indicadores económicos	
Superficie (km ²)	1.098.581
Población (millones, 2002)	8,8 ¹
PNB (millones US \$, 2002)	7.800 ²
PNB por habitante (US \$, 2003)	890 ²
PIB (millones US \$, 2001)	7.700 ²
PIB por habitante (US \$, 2001)	875 ²
Crecimiento económico anual - Promedio (PIB, 1990-2001)	3,8 % ³
Crecimiento del PIB por habitante (1990-2003)	1,4 % ³
Valor agregado en por ciento del PIB (agricultura, 2001)	15,7 ²
Valor agregado en por ciento del PIB (industria, 2001)	28,6 ²
Valor agregado en por ciento del PIB (industria manufacturera, 2001)	15,3 ²
Valor agregado en por ciento del PIB (servicios, 2001)	55,8 ²
Ayuda oficial para el desarrollo por habitante (US \$, 2001)	66 ²
Deuda externa total (millones US \$, 2002)	3.378 ⁴
Valor actualizado del servicio de la deuda con relación a los ingresos por exportaciones (2002)	105 ⁴
Valor actualizado del servicio de la deuda con relación al PNB (2002)	23 ⁴

Indicadores sociales	
Índice de crecimiento de la población (1980-2001)	2,2% ⁵
Esperanza media de vida (2002)	63,6 ¹
Mortalidad neonatal por cada 1000 (2002)	56 ¹
Acceso a mejores recursos hídricos (por ciento de la población, 2002)	83% ²
Cantidad de médicos por cada 100.000 habitantes (1990-2002)	130 ⁶
Analfabetismo (> 15 años, 2001)	14% ⁶
Educación primaria (por ciento de la población, 2001) - niñas	97% ⁶ 97% ⁶
Gasto público en el área de la salud (por ciento del PIB, 2000)	4,3% ⁶
Porcentaje del gasto público destinado a gastos militares (2001)	1,6% ⁶
Distribución del ingreso, 20 por ciento más pobre (1999)	4% ⁶
Distribución del ingreso, 10 por ciento más rico (1993)	24,6% ⁶
Porcentaje de la población que vive en la pobreza (2001)	63% ²

¹⁾ World Bank Country Data Profile 2003

²⁾ World Bank Country-at-a-glance 2003

³⁾ The World Bank Atlas, 2003

⁴⁾ Global Development Finance, The World Bank, 2003

⁵⁾ World Development Indicators, The World Bank 2003

⁶⁾ Human Development Indicators, UNDP, 2003

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE DINAMARCA
Danida

ASOCIACIÓN ENTRE BOLIVIA Y DINAMARCA
2005

Producción

Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca
Danida
Asiatisk Plads 2
DK-1448 Copenhagen K
Dinamarca

Tel.: +45 3392 0000
Fax: +45 3254 0533
E-mail: um@um.dk
Internet: www.um.dk

Diseño

Designgrafik.dk

Impresión

Schultz Grafisk

Foto portada

Annette Jønsson

Esta publicación puede solicitarse a
www.danida-publikationer.dk

Reproducción libre

ISBN 87-7667-268-9 (versión impresa)
ISBN 87-7667-267-0 (versión Internet)