

BOLIVIA

Estrategia para la cooperación
danesa con la República de Bolivia



327.17
D583b

BOLIVIA

Estrategia para la cooperación danesa con la República de Bolivia

Ministerio de
Relaciones Exteriores
Danida
Mayo de 1997

Índice

1. Introducción	4
2. Situación política y económica de Bolivia	6
2.1. Situación política	6
2.2. La Ley de Participación Popular	8
2.3. La situación de los derechos humanos	8
2.4. La situación económica	9
3. La necesidad de ayuda	12
3.1. Estrategia de desarrollo y prioridades	12
3.2. Necesidades sectoriales	13
3.2.1. Agricultura	13
3.2.2. Los sectores sociales	14
3.2.3. Infraestructura física	15
4. Temas transversales de importancia para la cooperación danesa	16
4.1. Problemas de pobreza	16
4.2. Pueblos originarios	16
4.3. Problemas de pobreza con especificación de género	17
4.4. Problemas de administración gubernamental	18
4.5. Problemas del medio ambiente	19
4.6. Problemas de la deuda externa	19
5. La cooperación internacional	20
5.1. Extensión y distribución de la ayuda	20
5.2. Coordinación entre los donadores	21
5.3. Condiciones de diálogo	21



6. La cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia	23
6.1. Objetivos generales	23
6.2. Concentración sectorial	24
6.2.1. Agricultura y desarrollo rural	25
6.2.2. Apoyo a los pueblos indígenas	26
6.2.3. Medio ambiente y manejo de recursos naturales	27
6.3. Cifras indicativas de planificación 1997-2001	28
6.4. Regiones prioritarias	28
6.5. Utilización de recursos daneses	28
6.5.1. El sector privado	29
6.5.2. Actividades de ONGs danesas	29
6.5.3. Otros recursos daneses	30
6.6. Actividades de ONGs bolivianas	30
7. Seguimiento	31
Indicadores claves de Bolivia	32

26 MAYO 2003



.. 00667

1. Introducción

Bolivia cubre una superficie de 1.098.581 km². Se estima que tiene 7,2 millones de habitantes, lo cual equivale a una densidad demográfica muy baja de 6,5 habitantes por km². Los pueblos originarios representan a más de la mitad de la población y abarcan más de 30 etnias distintas, entre las cuales los dos grupos lingüísticos más grandes son los de habla quechua y aymará. Casi un tercio de la población es mestiza, mientras que alrededor del 10% es de origen europeo. El crecimiento demográfico promedio se estima en un 2,4% anual. La población urbana, que abarca más de la mitad de la población total, crece con una tasa anual alrededor del 4%. Bolivia es uno de los pocos países latinoamericanos sin acceso al mar.

Según la mayoría de los indicadores sociales y económicos, Bolivia se ubica entre los países más pobres de Latinoamérica, siendo el más pobre de Sudamérica. Se calcula que el PIB per cápita en 1995 fue de USD 770, mientras que la mortalidad infantil es aproximadamente el doble del promedio latinoamericano. Las estadísticas oficiales demuestran que más de dos tercios de la población viven en situación de pobreza, cifra que se eleva a más del 90% en las zonas rurales. En general, los pueblos indígenas están políticamente y económicamente marginados, y las mujeres de estas comunidades constituyen el sector más pobre del país.

Durante siglos, el autoritarismo, la discriminación étnica y la inestabilidad política han obstaculizado el desarrollo socio-económico de Bolivia. Las elecciones de 1985 marcaron un cambio decisivo. Desde entonces, Bolivia ha estado bajo el mando de gobiernos democráticamente electos, y al mismo tiempo se ha sometido a los programas de ajuste estructural más profundos de América Latina. El actual gobierno –elegido en 1993– ha introducido varios programas de reforma con gran envergadura en áreas como la participación popular en el proceso de desarrollo, la descentralización de la administración central, la educación, una reforma al sector público, y el reconocimiento de las estructuras tradicionales de los pueblos indígenas.

Si bien la cooperación danesa con Bolivia se inició en 1970, sólo en 1994 alcanzó un nivel considerable. Por lo tanto, la base de experiencias y recursos es aún limitada. En 1994, Bolivia fue elegida como uno de los 20 países de cooperación programática con Dinamarca. Se estableció una embajada danesa en La Paz en julio de 1995, y en el transcurso de 1995 y 1996 Bolivia recibió de Dinamarca 90 millones de coronas danesas en ayuda bilateral para el desarrollo.

La estrategia de desarrollo del gobierno boliviano tiene por objeto combatir la pobreza mediante el desarrollo social y económico, sobre todo en las zonas rurales y en la población indígena. El alto grado de concordancia entre la política del gobierno boliviano y los objetivos que ha fijado la ayuda danesa para el desarrollo, representa un buen punto de partida para la cooperación futura.

2. Situación política y económica de Bolivia

2.1. Situación política

Bolivia es una república cuya forma de gobierno se basa en la Constitución Política, que fue aprobada en 1967 y tuvo su última modificación en 1994. El poder ejecutivo reside en el Presidente y el Vicepresidente de la República, quienes son elegidos por un período de cinco años. En caso de que ningún candidato presidencial consiga una mayoría absoluta en las elecciones, el nombramiento del Presidente recae en el Congreso. El Presidente debe designar su gabinete, y en cierta medida tiene derecho a gobernar mediante decretos. El Congreso de Bolivia tiene dos cámaras: el Senado con 27 escaños –tres para cada departamento del país– y la Cámara de Diputados con 130 miembros, todos elegidos por un período de 5 años. La justicia es supervisada por la Corte Suprema, la cual tiene 12 integrantes elegidos por el Congreso por un período de 10 años. El país está dividido en 9 departamentos y 311 municipios. El Presidente designa a un Prefecto que encabeza cada departamento como el representante político y administrativo del gobierno central.

Desde la Independencia en 1825, Bolivia ha tenido gobiernos autoritarios, ya sean civiles o militares. En 1985 –tras décadas de golpes recurrentes y frecuentes cambios de gobierno– Bolivia inició un proceso de relativa estabilidad política y democratización. Desde que en julio de 1985 el Congreso eligió como Presidente a Victor Paz Estenssoro, ha habido un consenso bastante amplio entre los partidos políticos más grandes respecto a la política económica. Además, ya que ningún candidato presidencial a partir de 1985 ha logrado una mayoría absoluta, Bolivia ha sido gobernada por coaliciones. En éstas, los tres partidos más grandes se han visto obligados a dar concesiones a los partidos menores de la coalición, o a los partidos que se quedaron sin la presidencia. Todo esto ha contribuido a un consenso político bastante amplio respecto al rumbo del proceso de reformas económicas y políticas.

Parte de esta historia es la pérdida de influencia que sufrió el poderoso sindicato minero, Central Obrera Bolivia (COB), como resultado del desplome del mercado de estaño en 1985, el cual produjo la despedida de más del 70% de los mineros, eliminando así a gran parte de la base de la COB.

Desde 1985, tres partidos han predominado en la política boliviana. El más importante es el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), fundado en 1941 y gestor de la Revolución Nacional de 1952 que trajo consigo una reforma agraria y la nacionalización de las minas. En aquel momento, el MNR

era un partido nacionalista con considerable apoyo popular debido a su desafío contra los latifundistas, el que fue puesto en marcha con la reforma agraria. En la actualidad, el partido representa al sector más moderno del empresariado y a algunos sectores de la población rural.

Otro partido importante es Acción Democrática Nacionalista (ADN), fundado en 1979 por el ex-presidente militar, general Hugo Bánzer. Este partido tiene gran parte de su base en la clase media urbana. El tercer partido grande, Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), se fundó en 1971. Su base histórica proviene de los intelectuales de izquierda, pero hoy ha tomado un rumbo más pragmático que incluye su apoyo a la política económica del gobierno. Este partido es liderado por Jaime Paz Zamora, quien fue Presidente de la República en el período 1989-93.

Hacia finales de los años 80, se formaron también una serie de nuevos partidos políticos como Conciencia de Patria (CONDEPA), fundada por el populista Carlos Palenque, que goza de mucha popularidad entre los inmigrantes indígenas de los barrios marginales de La Paz; y también la Unidad Cívica de Solidaridad (UCS) fundada por el empresario Max Fernández.

Cuando, a mediados de los 80, Bolivia se encontraba en una grave crisis económica, el gobierno adoptó un programa radical de ajuste estructural. Uno de los protagonistas de esta nueva política económica era el actual Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el entonces Ministro de Planeamiento y Coordinación. Aunque la nueva política logró desacelerar la inflación, tuvo duras consecuencias sociales, sobre todo por causa de la rígida política monetaria, por lo que el gobierno fue derrocado tras las elecciones de 1989. Con el apoyo del general Hugo Bánzer, se nombró como Presidente a Jaime Paz Zamora. Sin embargo, la gestión de Zamora no desvió de manera significativa la política económica iniciada por el gobierno de Estenssoro.

En junio de 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada salió elegido como Presidente de la República, y una alianza entre el MNR y tres partidos menores le aseguró la mayoría en el Congreso. La nueva coalición gubernamental eligió como Vicepresidente de la República al indígena aymara Víctor Hugo Cárdenas, quien es líder del partido Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación (MRTKL) que busca promover los derechos de los pueblos originarios.

Una reforma constitucional aprobada en 1994 reconoce el carácter multiétnico y pluricultural de Bolivia, estableciendo la necesidad de respetar y proteger los derechos indígenas, sobre todo respecto a la tierra, la que originalmente fue una propiedad colectiva consagrada por el uso. La reforma también establece las municipalidades, que han de funcionar como autoridades territoriales autónomas. En el marco de la reforma constitucional se han aprobado leyes sobre la participación popular en la toma de decisiones, descentralización del gobierno central, educación para todos, privatización de empresas estatales y reformas al sector público.

En diciembre de 1995, se realizaron las primeras elecciones municipales en Bolivia. La amplia concurrencia de los votantes indígenas condujo a la elección de más de 400 representantes de los pueblos indígenas para los concejos municipales de todo el país. Los próximos comicios para la presidencia y el Congreso se realizarán a mediados de 1997.

2.2. La Ley de Participación Popular

Entre los pilares del proceso de reformas políticas se encuentra la Ley de Participación Popular. Aprobada en 1994, esta ley implica una transferencia importante de recursos y responsabilidades hacia las municipalidades, las que deben encargarse de la inversión y el mantenimiento de la infraestructura tanto física como social, además de organizar los servicios públicos. El 20% de los impuestos recaudados a nivel nacional será transferido a los gobiernos locales como fondos de co-participación distribuidos según el número de habitantes en cada municipio. Los objetivos principales de la ley son:

- involucrar a los pueblos indígenas en el desarrollo político y económico del país;
- asegurar una distribución más equitativa y una administración más eficiente de los recursos públicos;
- fortalecer los mecanismos políticos y económicos necesarios para mejorar la democracia representativa;
- conseguir el reconocimiento jurídico de las organizaciones territoriales de base (OTBs).

La ley fija un marco para el cambio desde un Estado muy centralizado hacia una gestión más descentralizada con mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Muchas funciones en educación, salud y saneamiento se han transferido a las municipalidades. Además, la Ley de Participación Popular ordena la intervención ciudadana a nivel local por medio de las OTBs y las alcaldías.

Sobre la base de esta ley, en 1995 se transfirieron USD 210 millones a las municipalidades. Se estima que de este monto se invirtieron USD 150 millones en los sectores sociales.

2.3. La situación de los derechos humanos

Bolivia ha accedido a las convenciones internacionales de derechos humanos, y la situación en esta área ha mejorado en los últimos diez años. No obstante, en la práctica, un sistema judicial débil y una fuerza policial mal capacitada todavía estorban el cumplimiento con las convenciones de derechos humanos que ha firmado el gobierno. La reforma constitucional de 1994 incluyó el estableci-

miento de un Tribunal Constitucional y la institución del Ombudsman. Sin embargo, una serie de medidas del gobierno en este sentido se encuentran paralizadas en el Congreso; en general, el gobierno actual no ha sido capaz de aumentar la eficiencia de la justicia vigente.

La mayoría de las violaciones a los derechos humanos se relacionan, de una u otra manera, con la narco-industria. Por ejemplo, el derecho constitucional de ver al juez dentro de 48 horas después de ser detenido no se aplica al tratarse de detenciones relacionadas a delitos de narcotráfico.

En abril de 1995, el gobierno decretó un estado de emergencia por causa de los disturbios sociales, principalmente provocados por los sindicatos y campesinos de la hoja de coca. Los dirigentes sindicales fueron encarcelados y los manifestantes sometidos a abusos policiales. El estado de emergencia se levantó en octubre de 1995, y desde entonces la situación se ha estabilizado.

2.4. La situación económica

Bolivia está abundantemente dotada de recursos naturales, con una relación ventajosa entre el número de habitantes y la base de recursos. Por otra parte, la topografía y falta de acceso al mar dificultan y encarecen los transportes y comunicaciones, poniendo trabas al desarrollo económico de Bolivia.

Tradicionalmente, la economía boliviana se ha basado en la agricultura y la minería. Cerca de la mitad de la fuerza laboral se gana la vida en actividades agropecuarias, un 3% en la minería, y alrededor del 12% trabaja en la industria. El resto –aproximadamente un 35%– consigue su ingreso en los diversos oficios de servicios. Una gran cantidad de bolivianos vive y trabaja en el sector informal, cuya importancia ha tenido un aumento notable desde mediados de los 80.

El PIB anual per cápita se estima en USD 770. La agricultura contribuye con casi la quinta parte del producto nacional, mientras que la minería metalífera representa alrededor del 12% del PIB y más del 40% de las exportaciones de bienes.

La producción de la hoja de coca, y su posterior transformación en pasta base o cocaína, es una actividad con bastante peso en la economía boliviana, lo cual ocasiona graves tensiones políticas internas y externas. Se calcula que un 10% de la población activa está involucrada en la producción de coca, la que muchos países quieren limitar, en especial los Estados Unidos. Gran parte de los cultivadores de coca no son campesinos tradicionales, sino mineros desempleados, quienes se han mudado del altiplano a las zonas tropicales y subtropicales donde se cultiva la coca obteniendo una ganancia relativamente favorable.

Según cifras de 1993, la coca representa aproximadamente un cuarto de las exportaciones bolivianas, y cerca de una décima parte del producto nacional. Además, existen varios indicios de que el rol tradicional de Bolivia como proveedor de materia prima para otros países latinoamericanos se está cambiando

gradualmente, aumentando el trabajo y valor agregado dentro de las fronteras nacionales.

La deuda externa de Bolivia suma alrededor de USD 4,8 mil millones, lo equivalente a casi un año de la producción nacional. Poco más de la mitad de la deuda es con instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y en menor medida con el Fondo Monetario Internacional.

A principios de los años 80, la economía boliviana se caracterizaba por el estancamiento, la hiperinflación y un fuerte endeudamiento. El nivel de vida de la mayoría de los bolivianos se redujo dramáticamente entre 1980 y 1986, cuando el ingreso promedio por habitante cayó en un 30% aproximadamente. La administración pública era burocrática, ineficiente y con exceso de empleados, al mismo tiempo que muchas empresas productivas del Estado mostraban enormes saldos negativos, que se financiaban con la mayor impresión de moneda. Los problemas económicos se agravaron más todavía en 1985, cuando se desplomó el mercado internacional del estaño, una de las principales fuentes de ingreso que tenía Bolivia, acareando grandes pérdidas de ingresos de exportaciones.

En 1985, el gobierno de Paz Estenssoro emprendió, en colaboración con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, un programa de estabilización y ajuste estructural a fin de superar la crisis económica. El programa combinaba profundas reformas estructurales con una rígida política monetaria y negociaciones destinadas a reducir la deuda y facilitar su repago. Este programa ha conseguido una recuperación de la estabilidad de precios, además de un modesto crecimiento económico. La tasa anual de crecimiento entre 1985 y 1995 promedia alrededor del 3,5%, aunque el ingreso promedio per cápita sólo ha subido con casi un 2% al año. El programa ha sido respaldado por acuerdos financieros con el FMI y por créditos de ajuste estructural del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Nuevos acuerdos con los países acreedores han aliviado considerablemente el cargo del endeudamiento, aunque Bolivia sigue figurando entre los 20 países del mundo más aquejados por sus deudas.

El gobierno actual ha continuado la política económica iniciada hacia finales de los 80, intensificando los esfuerzos para liberalizar la economía en general. Esto ha implicado la desregularización del comercio exterior, la privatización de los activos del Estado y más reformas dirigidas a mejorar los servicios del sector público.

Como parte del programa de ajuste estructural, el gobierno de Sánchez de Lozada ha introducido la controvertida Ley de Capitalización. Ésta implica que el 50% de las acciones en empresas estatales se vende a compañías privadas, tanto nacionales como extranjeras. Con esta ley, el gobierno boliviano busca estimular la iniciativa del sector privado, atraer nuevas inversiones y tecnologías, además de aumentar la producción y eficiencia de empresas estratégicas dentro

de las telecomunicaciones, ferrocarriles, aviación, electricidad, petróleo, gas y minería. El capital que mantiene el Estado en las empresas se distribuye como acciones a todos los adultos bolivianos. El reparto se canaliza por medio de fondos de pensiones, los que debe administrar el sector privado. Las acciones están depositadas en una cuenta de ahorro, cuyos intereses conforman la base de capital para financiar las pensiones.

En el transcurso de 1997, el gobierno espera terminar la capitalización de las empresas públicas, incluida la compañía de petróleo y gas. También se prevé la privatización o cierre final de las empresas que pertenecían a las corporaciones de desarrollo regional (CORDE) durante 1997. Desde la perspectiva del gobierno, la capitalización ha sido un buen negocio, ya que el ingreso de las ventas ha excedido con creces el valor contable de los activos.

Hacia finales de 1995 se aprobó una nueva Ley de Bancos. Ésta define al Banco Central como ente regulador de las operaciones del sistema financiero. Otra intención es que la nueva ley facilite la continua reestructuración del Banco Central, reduciendo considerablemente el número de funcionarios. A la vez, el gobierno ha fortalecido la recaudación de impuestos tanto de las empresas como de los particulares.

Según la Ley de Participación Popular, el 25% de la inversión pública debe ser gestionada por la administración central, mientras que la responsabilidad de las prefecturas se eleva del 15% al 40% de la inversión total. Las municipalidades elevaron su parte de la inversión del 5% en 1993 al 35% en 1996. En el transcurso de 1997, se busca terminar por completo con las inversiones públicas en empresas productivas, a medida que éstas se privaticen.

Pese a las reformas realizadas y la relativa estabilidad política, se observa que las inversiones en la economía boliviana no han aumentado lo suficiente como para asegurar el crecimiento económico a largo plazo. La inversión ha subido del 10% del PIB a mediados de los 80 a más del 15% en 1995. Sin embargo, esto todavía resulta escaso cuando se toma en cuenta la depreciación de los bienes de capital durante los 80. Además, el incremento se debe principalmente a las inversiones públicas. Las inversiones privadas siguen representando menos de la mitad de la inversión total, y la mitad del presupuesto de obras públicas se financia con la cooperación extranjera.

No es probable que, después de las elecciones de 1997, un cambio de gobierno produzca modificaciones fundamentales en la política económica. A la luz de esto, Bolivia podrá anticipar algo de crecimiento económico en los años venideros. No obstante, el crecimiento per cápita seguirá siendo moderado, y el país se demorará hasta diez años en recuperar su nivel productivo de 1980.

3. La necesidad de ayuda

3.1. Estrategia de desarrollo y prioridades

En 1994, el gobierno boliviano presentó su "Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: el Cambio para Todos", que resume la estrategia global del gobierno para el desarrollo, fijando el marco para las diversas reformas que desde entonces se han emprendido.

La estrategia resalta la relación entre crecimiento económico, equidad social, y uso racional de los recursos. De acuerdo a esta estrategia, las inversiones deben buscar el desarrollo humano, la participación popular, cambios en el aparato productivo (por ejemplo inversiones en actividades con mucha necesidad de mano de obra), buena administración gubernamental, además del combate a la discriminación étnica y de género.

En marzo de 1996, el gobierno boliviano presentó su estrategia de desarrollo rural llamada "La Estrategia para la Transformación Productiva del Agro". Su meta es combatir la pobreza mediante el crecimiento económico, mejor seguridad alimenticia y el uso sostenible de los recursos naturales. La estrategia comprende cuatro objetivos principales:

1. aumentar la productividad del sector agropecuario;
2. incrementar la inversión en los recursos humanos de las zonas rurales;
3. asegurar un uso más racional de los recursos naturales;
4. aumentar la inversión en carreteras y obras de riego.

La agricultura se considera el motor de la economía. Por lo tanto, el gobierno está preparando un programa de investigación agropecuaria y asistencia técnica, que abarcará: a) reestructuración de la investigación y formación agropecuaria, b) establecimiento de un servicio consultor descentralizado para los agricultores, c) fortalecimiento de los programas de tecnología existentes, y d) descentralización del sistema veterinario.

La inversión en el desarrollo de recursos humanos se considera un requisito indispensable para cosechar el fruto de la inversión en tecnología e infraestructura, y para asegurar un desarrollo sostenible. Se planifica dirigir las actividades en la reforma educativa según las condiciones particulares que predominen en cada región respecto al manejo de los recursos naturales y de los procesos productivos. Se prevé el inicio de cuatro actividades específicas: 1) enseñanza primaria bilingüe en las zonas rurales con énfasis en las ciencias naturales, 2) ense-

ñanza secundaria con una introducción a las carreras técnicas no académicas, 3) carreras intermedias y superiores en agronomía, 4) mecanismos institucionales que promuevan el acceso a la educación de las mujeres rurales.

El tercer elemento principal está dirigido a asegurar el uso sostenible de los recursos naturales mediante el desarrollo de un sistema nacional para manejar las tierras, junto con programas integrales de gestión de los recursos hídricos. Esto incluye la reforestación, manejo forestal, además de medidas contra la contaminación y la erosión del suelo.

Finalmente, respecto a las inversiones en carreteras y sistemas de riego, la estrategia pone hincapié en la necesidad de mejorar los "corredores de exportación" a los países vecinos, además de realizar proyectos regionales y locales de construcción vial en zonas idóneas para la instalación de sistemas de riego. Se descentralizará la ejecución de estos proyectos, dejándolos a cargo de prefecturas y municipalidades. La extensión de los sistemas de riego se llevará a cabo principalmente a través del Programa Nacional de Riego (PRONAR), que cubre el altiplano y los valles.

La estrategia señala a los pueblos indígenas, la población rural, los habitantes urbanos marginales y las mujeres como los grupos beneficiarios más importantes de las actividades.

Los procesos de participación popular y descentralización administrativa deben asegurar la intervención de los grupos beneficiarios en la ejecución de la estrategia a nivel local por medio de las OTBs y municipalidades. La modernización del sector público se señala como una condición previa para realizar la estrategia.

Este es el primer intento serio de formular una estrategia para el desarrollo de las zonas rurales. La estrategia se refiere al período 1996-2000, y requiere—según el gobierno boliviano— de una inversión total de alrededor de USD 3 mil millones. De este monto, el gobierno espera cubrir un 45% con recursos nacionales, y buscar financiamiento externo para el resto.

3.2. Necesidades sectoriales

Las posibilidades de combatir la pobreza en Bolivia están estrechamente ligadas con la generación de ingresos en las zonas rurales, donde vive el grueso de los pobres.

3.2.1. Agricultura

Dadas las muy diversas condiciones climáticas y topográficas, la estrategia agrícola de Bolivia debe necesariamente ser específica para cada uno de los tres tipos de terreno que conforman el país.

El altiplano cubre alrededor del 20% de la superficie, y se ubica a una altura promedio de 4000 metros sobre el nivel del mar. El altiplano recibe muy poca

precipitación, y la vegetación natural es una mezcla de gramíneas y arbustivas enanas. En este territorio vive aproximadamente un 45% de la población boliviana, principalmente campesinos y mineros de origen quechua y aymara. La agricultura altiplánica se caracteriza por los minifundios. La reforma agraria en 1952 dividió la tierra del altiplano en parcelas pequeñas. La posterior explotación intensiva del suelo ha traído graves consecuencias ecológicas, causando mucha erosión y cierta desertificación, bajando así la calidad de la tierra. Alrededor del 75% del consumo nacional de alimentos se satisface por la producción altiplánica, pese al limitado potencial del sector agropecuario a la luz de los problemas antes mencionados.

Los valles cubren alrededor del 15% del país, y se ubican a una altura sobre el nivel del mar entre 1000 y 3000 metros. Gozan de un clima tanto templado como subtropical, y la mayor parte de la producción agropecuaria se realiza en minifundios. El cultivo de coca tiene lugar principalmente en las partes más bajas de los valles. Cerca del 30% de la población vive en estos valles.

Los llanos se extienden por toda la Cuenca de la Amazonía y de la Plata. Cubren un 65% del territorio nacional, pero sólo albergan al 25% de la población. Dada su altura sobre el nivel del mar de entre 100 y 700 metros, los llanos tienen un clima tropical y subtropical. Desde 1952 estas tierras han experimentado un crecimiento económico notable, basado en agricultura a gran escala con cosechas como la soya, hortalizas, caña de azúcar, algodón y otras, además de la extracción de petróleo y gas.

Los principales obstáculos al desarrollo agrícola son: la falta de una política sectorial nacional, poca claridad en la organización institucional del sector, escasez de crédito, infraestructura deficiente (carreteras, navegación fluvial, etc.), insuficiente manejo de los recursos naturales, malos sistemas de comercialización, insuficientes servicios de consultoría, escaso control de calidad, y la falta de fuertes asociaciones productoras. Sin embargo, las necesidades que se manifiestan con más fuerza varían mucho de una región a otra. En el altiplano resulta más apremiante resolver los problemas de riego artificial, transporte y comercialización, mientras que en las tierras bajas es el tema del derecho a la tierra el que ocupa el primer plano.

3.2.2. Los sectores sociales

Como el resto de la sociedad boliviana, los sectores de salud y educación se caracterizan por enormes desigualdades entre ricos y pobres, ciudad y campo. El sistema de salud pública no alcanza a un tercio de la población, y sólo la quinta parte de la población rural tiene acceso a facilidades básicas de salud.

Un tercio de los bolivianos son analfabetos. La mayoría de ellos viven en los distritos rurales, y más de dos tercios son mujeres.

Para remediar estas condiciones, será necesario en primer lugar la ampliación y mejora de la salud primaria y la enseñanza básica en el campo. Tal programa

tiene un costo prohibitivo para el gobierno boliviano. Se estima que la realización de las reformas sociales costará USD 1,1 mil millones.

3.2.3. Infraestructura física

Mediante el programa de capitalización, la nueva política económica ha limitado el rol que juega el Estado en la ampliación y el mantenimiento de la infraestructura física de Bolivia.

Las empresas de electricidad (ENDE) y telecomunicaciones (ENTEL) se han privatizado en un intento de aumentar la eficiencia en estos sectores y atraer inversiones privadas.

En el sector de transportes, se han privatizado la aerolínea nacional (LAB) así como también la empresa de ferrocarriles (ENFE). Esta última se ocupa de alrededor de tres tercios del transporte relacionado con el comercio exterior. Ya que Bolivia no tiene un sistema significativo de puertos, el Estado podrá concentrar sus esfuerzos en el sector de caminos y la infraestructura de aeropuertos.

Respecto a sus caminos y carreteras, Bolivia enfrenta grandes desafíos debido a su topografía y falta de capacidad planificadora. Sólo el 5% de toda su red vial está pavimentada, pese a que dos tercios del presupuesto total para la construcción vial se gastan en asfaltado.

Un tercio de todas las inversiones públicas, y un tercio de toda la cooperación extranjera, se destinan a los transportes. De esto, el 85% es para caminos y carreteras, si bien no sólo se trata de inversiones nuevas, ya que el presupuesto para la construcción incluye varios gastos que más bien deberían caracterizarse como mantenimiento.

Después de la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, la responsabilidad de los caminos vecinales recae en las prefecturas y municipalidades.

4. Temas transversales de importancia para la cooperación danesa

4.1. Problemas de pobreza

La pobreza está extendida en Bolivia a causa de un bajo ingreso promedio además de una distribución muy desigual del ingreso. La quinta parte más rica de los bolivianos se beneficia con más de la mitad del ingreso nacional, mientras que el quinto más pobre gana tan sólo la vigésima parte del mismo. La pobreza se ha enraizado sobre todo en el campo. Se estima que más de dos tercios de la población viven por debajo de la línea de pobreza fijada por las Naciones Unidas, proporción que se eleva al 90% en las zonas rurales.

La pobreza es más aguda en Pando, Potosí, Oruro y Chuquisaca, donde vive la quinta parte de la población. La población indígena es la más afectada, y las mujeres de las comunidades indígenas representan el grupo más pobre del país. En las zonas rurales, la extensión del analfabetismo oscila entre el 20 y 30%. En las ciudades, los pobres son principalmente inmigrantes del campo, cuya mayoría trabaja en el sector informal. En las zonas rurales, los campesinos y trabajadores agrícolas constituyen la mayoría de pobres. Normalmente, no tienen acceso ni al crédito ni a una infraestructura básica, y muchos habitan tierras con una tenencia legal incierta. La pobreza está más extendida en el altiplano que en las tierras bajas.

El sistema de seguridad social existente en Bolivia es insuficiente, y la mayoría de pobres no tiene acceso a los servicios sociales básicos. El uso general de los recursos públicos nunca antes ha enfocado la lucha contra la pobreza. Desde la revolución de 1952, el presupuesto estatal y las inversiones privadas se han dirigido prioritariamente al principal eje económico de Bolivia, el que comprende los departamentos relativamente acomodados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

4.2. Pueblos originarios

La población indígena compone alrededor del 60% de los habitantes del país. Alrededor del 90% de la población rural es indígena, aunque justamente estas comunidades han contribuido notablemente a la emigración hacia las zonas urbanas durante los últimos diez años.

Los pueblos originarios llevan siglos sometidos a la discriminación política y económica. Esto se ha hecho sentir en el acceso a la educación y la salud así como también en el derecho a la tierra. Además, la mayoría de la población

indígena vive en extrema pobreza, tiene la tasa más alta de mortalidad y la esperanza más baja de vida.

En las zonas urbanas, el ingreso promedio por hogar es mucho más bajo para los indígenas que para el resto de la población. Los barrios pobres de ciudades como La Paz, Potosí, Cochabamba y Santa Cruz están habitados principalmente por inmigrantes indígenas, quienes encuentran empleo en el sector informal.

La señal política que refleja el reconocimiento oficial de Bolivia como una nación multiétnica, además de la posterior aprobación de la Ley de Participación Popular, inauguran para los pueblos indígenas un nuevo papel más activo en el proceso de desarrollo.

Son necesarias iniciativas especiales para avanzar con la integración de los pueblos indígenas en la sociedad boliviana, para asegurar sus derechos a la propiedad colectiva de la tierra, acceso igual a salud, educación y trabajo. Otra área que requiere de un impulso especial hacia la población indígena es la formación de nuevos los políticos y concejales municipales, que no antes ha formado parte del proceso político.

4.3. Problemas de pobreza con especificación de género

La Constitución Política de Bolivia dispone iguales derechos políticos, económicos y sociales para hombres y mujeres. En 1995 se adoptó una ley contra la violencia doméstica, y se estableció una Subsecretaría de Género bajo el Ministerio de Desarrollo Humano.

Sin embargo, en la práctica se discrimina contra la mujer en la mayoría de los ámbitos de la sociedad boliviana. Las mujeres tienen menos acceso a la educación, salud y empleo remunerado. Los hombres abarcan menos de un tercio de todos los analfabetos de Bolivia, mientras que los sueldos de las mujeres son bastante más bajos que los de los hombres. Las costumbres culturales, la baja escolaridad y la alta tasa de natalidad dificultan a las mujeres en muchas regiones su participación activa en la toma de decisiones respecto al desarrollo de la sociedad, aunque sí tienen una influencia considerable dentro de los hogares.

La marginalización socio-económica de los pueblos originarios ha hecho que aquellos hogares de estas comunidades que tienen como sostén de la familia a la mujer, constituyan el grupo social más pobre de Bolivia.

En el campo, lo típico es que la mujer se ocupa del cultivo de la tierra, el cuidado de los niños, las tareas domésticas y de los animales más pequeños. Apr. el 15% de los hogares tiene una mujer como principal sostén de familia, y éstas son mucho más pobres que las familias con un hombre como sostén. Esa situación se debe en parte a los ingresos más bajos de las mujeres, en parte a que en las familias con la mujer como principal sostén suele haber un solo ingreso. En las zonas rurales, cerca del 25% de todas las familias tiene una mujer como jefa

de hogar. Esta proporción es más alta en las típicas zonas de migración rural-urbana, por ejemplo en Chuquisaca, Potosí y Oruro.

Durante los últimos diez años ha disminuido el trato discriminatorio entre hombre y mujer en la educación, aunque persiste la representación excesiva de los niños varones y hombres a todos los niveles del sistema educativo. El papel tradicional de la mujer en el hogar sigue limitando su contacto con el mundo hispanohablante, a lo que se suma la falta de educación primaria en la lengua materna. Todo esto en especial ha limitado las oportunidades educativas de las niñas.

4.4. Problemas de administración gubernamental

La implementación de la Ley de Participación Popular ha iniciado la transferencia de responsabilidades, poderes y recursos financieros a las municipalidades. La Ley de Descentralización Administrativa ha significado una desconcentración de la administración desde el centro hacia las prefecturas, aunque se mantiene la dirección central en La Paz. De la estrategia para el desarrollo que ha fijado el gobierno se desprende que la mejora de la administración pública es un requisito importante para asegurar una realización exitosa de dicha estrategia.

Bolivia enfrenta grandes desafíos en cuanto al intento de mejorar la administración pública a los niveles central, departamental y municipal, y a la vez dar a la población mayor influencia democrática en la gestión. Ni las prefecturas ni las municipalidades cuentan con los recursos humanos y técnicos necesarios para administrar los presupuestos y planificar la participación popular. En esta área existe una gran necesidad de capacitación.

Si bien se han realizado, durante los últimos diez años, varias reformas administrativas de gran envergadura, destinadas a mejorar la gestión del gobierno central, aún no se han visto mejoras significativas y sostenibles.

Los servicios públicos son insuficientes y generalmente ineficientes. La reforma iniciada al sector público incluye cambios estructurales de tipo administrativo y financiero. El objetivo de las reformas institucionales ha sido redefinir y disminuir el rol del gobierno central. Las reformas buscan limitar el papel del sector público a lo normativo y regulador, creando así condiciones óptimas para el desarrollo del sector privado.

Otra intención de las reformas es modernizar la administración pública, aumentando su eficiencia. Entre las primeras modificaciones del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada fue la reestructuración de la administración central, disminuyendo el número de ministerios de 18 a 10, y estableciendo 30 secretarías nacionales. Además, se fundaron tres ministerios claves: Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Una parte integral de la reforma al sector público es el nuevo Programa de Servicio Civil iniciado dentro de la administración central. Uno de sus propósitos es reemplazar una serie de consultores financiados por la cooperación externa por un cuerpo de funcionarios estatales altamente calificados y profesionales. A éstos se les asegura una remuneración competitiva con el sector privado, además de su inserción en un escalafón de ascensos. El programa incluye a 2500 funcionarios.

4.5. Problemas del medio ambiente

Se estima que cada año desaparecen entre 50.000 y 60.000 hectáreas de bosque como consecuencia de la deforestación, migración, intrusión de campesinos y construcción vial. La erosión de la tierra es un problema que afecta al 35% del territorio total. La desertificación y reducción de la diversidad biológica avanza con una rapidez alarmante.

La falta de agua potable es un grave problema. Se destacan los escapes de aguas residuales de la minería e industria, además de la filtración de metales pesados en los ríos y en el agua subterránea desde las escorias de las minas. Esta situación pelagra la salud de la gente y limita el uso de los recursos hídricos existentes. Además, Bolivia está sufriendo una degradación ambiental en zonas urbanas causada por aguas no depuradas, mayor contaminación del aire y acumulación de desechos peligrosos.

Una Ley del Medio Ambiente, que fija las normas generales, se aprobó en 1992. Junto con varias disposiciones y decretos supletentes, esta ley regula la futura gestión del medio ambiente. Además, como se ha mencionado, el actual gobierno ha establecido un Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente junto con secretarías departamentales del medio ambiente en todas las prefecturas.

4.6. Problemas de la deuda externa

Aunque Bolivia logró una considerable reprogramación de la deuda hacia finales de los años 80, sigue figurando entre los 20 países del mundo más afectados por su deuda externa. Cada año Bolivia destina alrededor de un cuarto de sus ingresos de exportación para amortizar la deuda externa y sus intereses. Ya que casi toda la deuda es pública, o garantizada por el Estado, el pago de la deuda externa tiene un gran peso en los presupuestos anuales del Estado. Es por esto que alrededor de la quinta parte de los ingresos estatales se envían al extranjero como amortización e intereses de la deuda. En combinación con la rígida política monetaria, el cargo de la deuda restringe seriamente las posibilidades para asignar más recursos, por ejemplo a los sectores sociales.

5. La cooperación internacional

5.1. Extensión y distribución de la ayuda

La ayuda extranjera para Bolivia sumó en 1994 cerca de USD 724 millones, lo que equivale a casi el 20% del PIB. En cuanto a la ayuda per cápita, Bolivia ocupa el segundo lugar en la lista de receptores latinoamericanos de cooperación internacional, sólo sobrepasado por Nicaragua. La mayor parte de la ayuda proviene de los países de la OCDE y de las instituciones multilaterales. Dada la relativa estabilidad política y económica desde 1985, además de las amplias reformas iniciadas por el gobierno actual, se espera que la cooperación aumente en los años venideros.

Las instituciones multilaterales representan alrededor del 55% de la ayuda externa a Bolivia. Las tres instituciones más grandes son el Banco Interamericano de Desarrollo, la CAF (Corporación Andina de Fomento) y el Banco Mundial. Estas tres instituciones contribuyen con aproximadamente un 47% de la cooperación extranjera total con Bolivia. La mayor parte de los recursos del BID y el Banco Mundial están estrechamente ligados al cumplimiento del acuerdo con el FMI sobre la reprogramación de la deuda.

La institución multilateral más importante para Bolivia es el BID, el que prestó alrededor de USD 150 millones en 1995 con términos concesionarios. Según su nueva estrategia, el BID anticipa prestar a Bolivia USD 500 mil millones en los próximos tres años. Las áreas prioritarias en este período serán: infraestructura y transportes, saneamiento básico, viviendas, reforma educativa, proceso de capitalización, medio ambiente, y el Fondo de Inversión Social (FIS). El Banco Mundial prevé desembolsos anuales de USD 95 millones en los próximos años, incluido un apoyo considerable a la reforma educativa, la reforma del Servicio Civil y la descentralización administrativa, el Fondo de Inversión Social y el desarrollo de los distritos rurales. El PNUD ha concentrado su ayuda en los sectores sociales, así como también en la capacitación y el desarrollo institucional a nivel tanto nacional como local.

En 1990-1994, la Unión Europea (UE) fue el sexto contribuidor más grande para Bolivia. En el mismo período, la ayuda de la UE y de sus países miembros sumó más del 50% de la cooperación total a Bolivia de parte de todos los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (siglas en inglés, DAC). Una gran parte del apoyo de la UE se ha canalizado a proyectos agropecuarios integrales en el altiplano y al cultivo de cosechas alternativas en zonas productoras de coca.

Los principales donantes bilaterales son Japón, Estados Unidos, Alemania, Holanda y Suiza. USAID contribuye con la ayuda más cuantiosa otorgada como donaciones, e incluye áreas como el medio ambiente, la salud y la educación. Un elemento central del apoyo estadounidense a Bolivia es el objetivo de reducir la producción de coca mediante la erradicación de áreas con cultivos, el combate a la extracción de cocaína, y el apoyo para el cultivo de cosechas alternativas.

Japón –el donante bilateral más grande– está involucrado sobre todo en la infraestructura y los transportes, además del desarrollo rural. Alemania contribuye a la infraestructura y los transportes, el medio ambiente, los sectores sociales y el desarrollo integral en el campo. Suecia está formulando una nueva estrategia para sus compromisos en Bolivia. Se espera que el desempeño de Suecia se concentre en las reformas educativa y administrativa, así como también en la mejora de la situación de las mujeres.

Los transportes constituyen el sector más beneficiado por la cooperación internacional. Reciben un 32% de la ayuda total, de lo cual un 67% se destina a las carreteras interurbanas. El sector agropecuario recibe un 24% de la cooperación. La salud es el tercer sector más importante para la ayuda externa, ya que recibe un 15%. Esta proporción alcanza el 12% para agua y saneamiento básico, mientras la educación absorbe el 10%. En total, los sectores sociales reciben hasta el 37% de la cooperación internacional.

5.2. Coordinación entre los donantes

Las reuniones anuales consultivas entre el gobierno boliviano y los donantes más importantes –tanto multilaterales como bilaterales– es el único mecanismo global formalizado para coordinar la cooperación internacional. Existe un intercambio continuo de información entre las agencias donantes en Bolivia, pero ningún mecanismo asegura una coordinación formalizada dentro de cada uno de los diversos sectores. El intercambio de información sucede principalmente dentro del marco de los programas co-financiados encabezados por el Banco Mundial o el BID. Respecto a la coordinación entre los donantes, el PNUD sólo juega un papel secundario, aunque esta institución se encarga de publicar estadísticas sobre la ayuda externa a Bolivia.

La impresión general es que el gobierno boliviano en los últimos años ha ido generando mayor capacidad para desarrollar sus propias estrategias de desarrollo económico y político, aunque existe una necesidad de fortalecer la coordinación gubernamental de la cooperación internacional. Con tal fin, el Gobierno boliviano fortaleció a principios de 1997 la unidad de financiación externa de Ministerio de Hacienda, de modo que la unidad fue elevada a Secretaría Nacional.

5.3. Condiciones de diálogo

En general, el diálogo con las autoridades bolivianas transcurre en un clima abierto y constructivo.

Desde 1995 se han llevado a cabo negociaciones anuales sobre la cooperación con Dinamarca. Éstas han servido para intercambiar información y opiniones respecto a los temas bilaterales con énfasis en la ayuda danesa para el desarrollo. Entre los temas de discusión se encuentran: el desarrollo en los sectores en los que se planifican y ejecutan actividades financiadas por Dinamarca; los resultados de la cooperación y los planes futuros. De este modo, las negociaciones anuales generan un debate más general de tipo político y económico sobre cualquier tema que afecte la colaboración entre los dos países.

El diálogo continuo sobre la cooperación danesa se articula principalmente entre la Embajada Real de Dinamarca en La Paz y las correspondientes instituciones estatales bolivianas. La embajada también mantiene un diálogo constante con las prefecturas y municipalidades en las zonas en las que se planifican o ejecutan actividades de desarrollo financiadas por Dinamarca. Estas discusiones irán cobrando cada vez más importancia a medida que avance el proceso de descentralización y se construya el programa de cooperación entre Dinamarca y Bolivia.

La Embajada de Bolivia en Copenhague también juega un papel activo y constructivo en el diálogo, ya que contribuye continuamente a la actualización e intercambio de información respecto a varios temas, incluido el programa de cooperación para el desarrollo.

6. La cooperación para el desarrollo entre Dinamarca y Bolivia

6.1. Objetivos generales

Si bien la cooperación danesa con Bolivia se inició en 1970, hasta el momento las actividades y experiencias han sido limitadas. La ayuda ha consistido sobre todo en préstamos del Estado (cinco préstamos con un monto total de 190 millones de coronas danesas), por ejemplo para la construcción de cinco lecherías. En 1993, y otra vez en 1996, Dinamarca contribuyó con 30 millones de coronas danesas al Fondo de Inversión Social, cada vez para un período de tres años. Durante los años, un total de 160 millones de coronas danesas se han destinado a proyectos administrados por organizaciones privadas de Dinamarca. En julio de 1994, Bolivia fue elegida como uno de los 20 países de cooperación programática para la ayuda bilateral de Dinamarca. En los años 1995-1996, esta cooperación ha asignado un total de 90 millones de coronas danesas.

Ya que son limitadas las experiencias danesas en Bolivia, la estrategia para la cooperación se podrá basar sólo en menor grado en las lecciones aprendidas. El fundamento para planificar la cooperación será la estrategia danesa para la ayuda internacional además de la ambiciosa estrategia de desarrollo que tiene fijada el gobierno boliviano.

Los objetivos generales de la cooperación danesa-boliviana son apoyar las reformas políticas y económicas, así como también la lucha contra la pobreza en Bolivia; este último objetivo comprende sobre todo actividades para promover los intereses de los pueblos indígenas. Sobre la base de los objetivos presentados por el gobierno boliviano en 1994 en su plan de desarrollo, se buscará luchar contra la pobreza mediante cuatro sub-objetivos, que son distintos aunque mutuamente interdependientes:

- apoyar los sectores productivos que contribuyen de modo significativo al crecimiento económico y que sostienen a los bolivianos más pobres;
- apoyar la descentralización del sector público y aumentar la capacidad administrativa de las municipalidades, las prefecturas y el gobierno central;
- apoyar las instituciones públicas y organizaciones comunitarias que promueven los intereses de los pueblos originarios;
- apoyar la promoción de un desarrollo sostenible para el medio ambiente.

Conforme a la estrategia de desarrollo del gobierno boliviano, la cooperación danesa-boliviana se enfocará en el desarrollo rural y en la mejora de las condi-

ciones de vida de la población rural. El eje de los programas sectoriales será la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa.

6.2. Concentración sectorial

Conforme a la estrategia danesa hacia el año 2000 respecto a la ayuda para el desarrollo, la cooperación con Bolivia se concentrará en un número limitado de sectores y zonas geográficas a fin de maximizar el impacto, asegurar la sinergia entre los diversos programas sectoriales y facilitar la coordinación con el gobierno boliviano y con otros donantes. Otro propósito de dicha concentración es establecer un diálogo sistemático y profundo entre los dos gobiernos acerca de los sectores elegidos. La ayuda danesa será canalizada principalmente a través de las instituciones oficiales de Bolivia, haciendo hincapié en no crear ni apoyar estructuras paralelas al Estado.

En 1994, Dinamarca y Bolivia iniciaron una serie de negociaciones con miras a identificar las áreas prioritarias de la cooperación. Como parte de este proceso se han realizado varios estudios y proyectos piloto, los que culminaron hacia finales de 1996, cuando se decidió concentrar la cooperación danesa-boliviana en los siguientes tres sectores:

- agricultura y desarrollo rural;
- participación popular y apoyo a los pueblos indígenas;
- medio ambiente y manejo de recursos naturales.

Un objetivo central del apoyo a los tres programas sectoriales será contribuir a la ejecución y el cumplimiento de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa. Se hará un esfuerzo coordinado para combinar y complementar las actividades en agricultura, medio ambiente y caminos vecinales, y al mismo tiempo fortalecer la capacidad administrativa a nivel municipal y departamental.

Sin embargo, la selección de los tres sectores mencionados no descarta la posibilidad de apoyar el sector de transportes, por sobre lo que ya está decidido para los caminos vecinales. Es así como se volverá a considerar la ampliación y el mantenimiento de carreteras estratégicas a la luz de los progresos que se alcancen en los sectores ya incluidos en la cooperación.

La ayuda danesa para la descentralización incorporará un componente de caminos vecinales en las actividades a realizarse bajo la dirección de las municipalidades y prefecturas. Se pondrá énfasis en los segmentos de la red vial que puedan contribuir al crecimiento económico del sector agropecuario.

Se prevé un apoyo transversal para asistir al gobierno boliviano en la implementación de la reforma administrativa y del Servicio Civil, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos además de fortalecer el desarrollo institucional y la sostenibilidad general de la administración pública. Además se

planifica apoyar el establecimiento de la futura institución del Ombudsman, así como también un apoyo general a la reestructuración del sistema judicial será tomado en consideración.

Un aporte para reducir la deuda externa formará parte del programa en los primeros 2-3 años del período total de la estrategia (1997-2001), en los que la carga de la deuda boliviana será más onerosa. La posible contribución danesa a la solución del problema de la deuda externa de Bolivia, y el monto de tal aporte, dependerá del resultado de las negociaciones que conduce el gobierno boliviano con el Banco Mundial y el FMI sobre la reducción de la deuda bajo la llamada iniciativa HIPC para los países pobres altamente endeudados. Sin embargo, el apoyo económico general a las reformas administrativas y la reducción de la deuda se planificará de manera que estos ámbitos absorban alrededor del 20% del presupuesto total de la cooperación durante todo el período de la estrategia.

6.2.1. Agricultura y desarrollo rural

La agricultura y el desarrollo rural comprenderán, entre otros elementos:

- 1) la educación y capacitación agrícola, con énfasis en la formación básica de productores;
- 2) un programa de desarrollo para la producción láctea;
- 3) un programa agrícola para el Departamento de Potosí.

Las carreras agrícolas existentes en Bolivia son generalmente insuficientes. Se utilizan pocos recursos para las carreras no académicas. La cooperación danesa apoyará la formación básica de productores en Potosí y en las tierras bajas. Se prevé extender las actividades de educación y capacitación a otras regiones del país en una fase posterior.

En el período 1970-1994, Dinamarca apoyó el establecimiento y la rehabilitación de cinco lecherías bolivianas. En 1995, Danida aprobó un aporte para la rehabilitación de las lecherías en La Paz y Cochabamba, que ahora están privatizadas. Esta ayuda danesa busca asegurar que los productores de leche tengan acciones en las nuevas empresas y así una influencia sobre el manejo futuro de las lecherías.

El apoyo de Danida al programa de desarrollo de la producción láctea en el altiplano se encuentra en su última fase preparatoria. El proyecto busca mejorar las condiciones para las familias rurales del altiplano mediante un aumento de la producción de leche. Durante los próximos cinco años, se espera que el proyecto se amplíe para tener cobertura nacional.

Se está preparando un programa agrícola para partes de Potosí. El programa cubrirá áreas como créditos, comercialización, además de desarrollo y transferencia de tecnologías. Después de la selección de otra región prioritaria para la

cooperación danesa, la cual tendrá lugar en el transcurso de 1997, también se desarrollará un programa agrícola para esa región.

Se llevarán a cabo estudios sobre una posible ayuda danesa al programa gubernamental de apoyo a las empresas rurales, con énfasis en el desarrollo de las microempresas. Además, se está considerando un aporte danés a la formulación y realización de un programa nacional de investigación agrícola y de un sistema de consultorías, así como también se está pensando en un fortalecimiento general de las instituciones del sector agropecuario a varios niveles.

6.2.2. Apoyo a los pueblos indígenas

En 1994, el gobierno danés presentó su estrategia para el apoyo a los pueblos indígenas. Ésta concuerda con las reformas hoy iniciadas por el gobierno boliviano, y delimita así el marco del apoyo danés a los pueblos originarios de Bolivia.

La ayuda a este sector se distribuirá en tres áreas principales, las cuales se complementan y refuerzan mutuamente en los esfuerzos para ampliar la democracia y combatir la pobreza entre los pueblos indígenas de Bolivia.

El apoyo danés deberá impulsar el establecimiento de un marco más propicio para la participación de los pueblos originarios en el desarrollo tanto político como económico de Bolivia. Esto se hará mediante un apoyo al actual proceso de descentralización de la administración pública.

Dicho proceso, iniciado con la Ley de Participación Popular, es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia local y el mejoramiento de los servicios públicos. El apoyo a las estructuras político-administrativas locales también es determinante para la realización de otros programas sectoriales, ya que las municipalidades y prefecturas han asumido nuevas funciones como la responsabilidad del funcionamiento y el mantenimiento, de la infraestructura en áreas claves como la red vial, escuelas, clínicas de salud, etc. Actualmente, las municipalidades y prefecturas administran respectivamente un 35% y 40% del presupuesto nacional de inversión. La cooperación danesa se organizará de manera que fortalezca la capacidad administrativa y organizativa de dichos gobiernos locales, a fin de que puedan cumplir con sus nuevas responsabilidades.

A nivel nacional, Dinamarca apoyará estos esfuerzos mediante la Secretaría Nacional de Participación Popular. Además, se brindará apoyo institucional a las prefecturas; y a nivel local a las municipalidades. La generación de capacidad administrativa y organizativa recibirá apoyo en todos los niveles, incluyendo capacitación de funcionarios públicos, introducción e implementación de sistemas de manejo y de presupuestos, además de actividades de proyectos gestionados por las prefecturas y municipalidades en las áreas de caminos vecinales, agua y saneamiento básico.

Al mismo tiempo, la cooperación danesa deberá dar a los indígenas más oportunidades para insertarse en el nuevo marco democrático, el que se está cre-

ando por medio de la descentralización, y para conseguir influencia real sobre sus propias condiciones de vida y sobre el desarrollo político y económico del país. Esto se concretizará a través de un apoyo a la sociedad civil, incluyendo capacitación de alcaldes y concejales indígenas además de asesoría jurídica para las organizaciones de base.

Finalmente, la cooperación danesa incluirá esfuerzos destinados a aliviar los problemas especiales que enfrentan los pueblos indígenas respecto a sus derechos a la tierra y la enseñanza intercultural bilingüe. Se prestará ayuda jurídica y financiera al área de derechos a la tierra, especialmente al catastro y la emisión de títulos de una veintena de millones de hectáreas en las tierras bajas. Como parte del apoyo a la actual reforma educativa, el programa de cooperación fortalecerá el acceso a la educación intercultural bilingüe para que los niños indígenas puedan ser enseñados tanto en su lengua materna como en castellano.

La Subsecretaría de Asuntos Étnicos además de diversas ONGs bolivianas asumirán la responsabilidad principal de ejecutar el apoyo a los pueblos indígenas.

La estrecha relación, que percibe la contraparte boliviana entre las tres áreas principales a las que se canalizará la cooperación danesa, se pone de relieve al observar que tanto la Secretaría Nacional de Participación Popular como la Subsecretaría de Asuntos Étnicos pertenecen al Ministerio de Desarrollo Humano. Es así que este ministerio jugará un papel central en el diálogo entre Dinamarca y Bolivia sobre las políticas para desarrollar el sector de apoyo a los pueblos indígenas.

6.2.3. Medio ambiente y manejo de recursos naturales

La protección ambiental y el manejo de los recursos naturales tienen una alta prioridad en la estrategia boliviana para el desarrollo. Existen en el país graves problemas ambientales causados por la minería, sobre-pastoreo y la falta de control sobre la utilización de los recursos naturales.

Danida no tiene ninguna base de experiencias en el sector del medio ambiente de Bolivia, pero aprovechará en cierta medida las experiencias de otras agencias de cooperación internacional. Al comienzo, el apoyo al sector del medio ambiente se concentrará en el nivel departamental y municipal. La construcción de un programa ambiental abordará, por ejemplo, la elaboración de planes para el manejo del agua, manejo de recursos naturales en zonas protegidas o habitadas por la población originaria, prevención o combate contra la contaminación, además del desarrollo de instituciones en el sector.

También se considerará apoyar el desarrollo de una estrategia nacional coherente para el sector del medio ambiente. El programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales estará dirigido a fortalecer la capacidad de gestión ambiental tanto en prefecturas como municipalidades, y será coordinado con el programa sectorial de desarrollo agrícola y rural.

En el transcurso de 1997, se irán formulando los diversos componentes del programa sectorial y emprendiendo las actividades. El programa sectorial completo no entrará en función hasta en 1998.

6.3. Cifras indicativas de planificación 1997-2001

La cooperación danesa con Bolivia parte de las siguientes cifras indicativas de planificación (en coronas danesas):

1997:	75 millones
1998:	90 millones
1999:	110 millones
2000:	110 millones
2001:	150 millones

Estos montos no incluyen el apoyo canalizado por medio de sistemas multilaterales, ONGs danesas o asistencia técnica.

Se pretende repartir los recursos por partes iguales entre los tres sectores elegidos, el apoyo general a la reforma administrativa y la reducción de la deuda. Se prevé, empero, que poco más de la mitad del presupuesto se destinará a los dos sectores de agricultura y de medio ambiente, mientras que el apoyo intersectorial a la reforma administrativa y la reducción de la deuda sólo ocuparán alrededor de la quinta parte del presupuesto total durante los cinco años.

6.4. Regiones prioritarias

Además de concentrarse en pocos sectores, Danida también dará prioridad a algunas pocas regiones. Un enfoque regional reforzará la base de experiencias y asegurará una sinergia entre los diversos efectos de la cooperación danesa. Desde 1994, el Departamento de Potosí ha sido una región prioritaria para el programa de cooperación danés. Sin embargo, el potencial de desarrollo en Potosí está limitado, y se ubica casi exclusivamente en el este y sudeste del departamento.

Por lo tanto, las autoridades danesas y bolivianas han decidido identificar otra región prioritaria para la cooperación entre los dos países. En contraste con Potosí, se piensa elegir una zona de las tierras bajas, donde se ubica el mayor potencial no utilizado de desarrollo.

6.5. Utilización de recursos daneses

En cuanto a Bolivia, la base de recursos daneses está limitada, ya que durante los años sólo se han realizado pocas actividades muy concentradas. Sin embargo, mediante la cooperación con Nicaragua, por ejemplo, los daneses han

acumulado habilidades dentro de los sectores en cuestión. Esto podrá resultar muy útil para la implementación de los programas sectoriales en Bolivia. En general, Dinamarca posee amplios recursos en los sectores agrícola y del medio ambiente.

6.5.1. El sector privado

Desde el comienzo de la cooperación programática en 1994, empresas privadas de Dinamarca han participado en el sector de producción láctea y en la elaboración de pre-estudios en varios sectores. Varias empresas danesas tienen mucha experiencia en agricultura y medio ambiente, por lo cual se anticipan más suministros de equipos y servicios de las empresas danesas en relación con el monitoreo y la implementación del programa de cooperación en estos sectores.

6.5.2. Actividades de ONGs danesas

Durante algunos años, diversas ONGs danesas han recogido experiencias administrando proyectos en Bolivia. Han apoyado actividades en las áreas de educación, salud, agricultura y pueblos indígenas. En el futuro desarrollo de la cooperación bilateral danesa es importante asegurar la continuación de un estrecho diálogo con las ONGs danesas en Bolivia para aprovechar así las ventajas comparativas de cada parte, evitar la duplicación de los esfuerzos y promover la complementariedad. Un área en la que el trabajo de Danida podrá coincidir con el de las ONGs danesas es el apoyo a los pueblos indígenas, el cual requiere de una coordinación cuidadosa.

Los fondos para proyectos de ONGs danesas en Bolivia caen fuera del marco financiero fijado para la cooperación programática de Danida. En 1995, estos fondos sumaron 9,1 millones de coronas danesas, y se prevé que esta cifra se elevará en los años venideros.

Hasta 1992, la Ayuda de las Iglesias Danesas (también conocida como Dan-ChurchAid) fue la ONG danesa más activa en Bolivia, pero en 1994 la organización cerró su oficina en el país. IBIS concentra su trabajo en los pueblos indígenas, particularmente de las tierras bajas, apoyando el fortalecimiento de las organizaciones indígenas a varios niveles, una asesoría jurídica general respecto a temas territoriales, entre otros, así como la educación intercultural bilingüe. Desde 1994, la organización danesa de educación adulta, AOF, ha apoyado el establecimiento de centros de capacitación para la formación práctica de adultos aymaras en habilidades artesanales básicas. Desde 1991, CARE-Dinamarca ha contribuido a proyectos de agricultura y recursos naturales en Chuquisaca, donde se ha pretendido aprovechar los recursos naturales de manera ecológica a través de nuevos métodos de trabajo; esta ONG está planificando una ampliación de su apoyo. La organización Servicio Internacional Danés de la Vivienda (siglas en danés DIB) ha trabajado en el altiplano desde 1993 con la construcción de viviendas. El Comité Internacional de Cooperación Médica ha administrado diversos proyectos de salud en Bolivia desde los 80, con énfasis en

salud primaria, fundación de centros de salud, y capacitación de trabajadores de la salud. Desde 1994, la organización Diálogos ha apoyado un proyecto de desarrollo y salud primaria en la Provincia de Tomina, basándose en las experiencias que tiene en esta área el Comité Internacional de Cooperación Médica.

6.5.3. Otros recursos daneses

Se establecerá una colaboración entre organizaciones danesas de investigación –tanto privadas como públicas– en la medida que se quiera ligar los diversos programas sectoriales con actividades de investigación y transferencia tecnológica. En relación con el apoyo al proceso de descentralización, un aporte de la Asociación de Municipalidades Danesas podría ponerse sobre el tapete. En el programa agrícola se podrá prever una colaboración con la Universidad Real de Ciencias Agrícolas y Veterinarias en Copenhague respecto a las áreas de investigación, transferencia tecnológica y educación. Además, se espera involucrar esta parte de la base de recursos daneses en tareas de consultoría.

6.6. Actividades de ONGs bolivianas

Existen más de 600 ONGs en Bolivia. Cubren una amplia gama de organizaciones, desde confederaciones de los pueblos originarios hasta organizaciones regionales fundadas y lideradas por unas pocas personas. Desde los años 80, las ONGs bolivianas han aumentado su papel en la sociedad boliviana, algunas como representantes políticos, otros mediante su capacidad para gestionar y desarrollar proyectos.

Las ONGs bolivianas ya han contribuido a diversas actividades de la cooperación danesa con Bolivia. Su participación seguirá en las áreas en que las ONGs poseen ventajas comparativas: se trata sobre todo de la llegada a los grupos beneficiarios de la ayuda bilateral danesa además de la lucha contra la pobreza.

La ayuda canalizada por medio de las ONGs bolivianas no reemplazará las actividades destinadas a apoyar la consolidación institucional del proceso de desarrollo en el sector público. Se trata de actividades complementarias.

7. Seguimiento

Como la estrategia para la cooperación con Bolivia tiene más de lo normal carácter de un marco que es objeto de relleno continuo, se realizará a mediados del período de estrategia (en 1999) una actualización de la estrategia para describir cómo se ha llenado dicho marco.

Así, está prevista una evaluación del programa en Bolivia alrededor de 3 años luego de la aprobación de la estrategia para la cooperación con Bolivia.



Bolivia

Indicadores económicos claves

Población 1994	7.237.000
Superficie	1.098.581 km ²
PNB per cápita 1994	USD 770
Crecimiento anual (PIB) 1990-94	3,8%
Crecimiento PNB per cápita 1985-94	1,7%
Sectores económicos 1994:	
agricultura	18,1%
industria	32,6%
minería y extracción de petróleo:	10,9%
industria manufacturera:	15,3%
servicios	53,5%
Ayuda para el desarrollo per cápita (1993)	USD 100
Servicio de la deuda externa 1993 (porcentaje de las exportaciones)	59,4%

Indicadores sociales claves

Crecimiento demográfico, promedio anual 1985-94	2,2% a
Esperanza de vida al nacer, 1993	60 años a
Mortalidad infantil 1993 (en el 1er año de vida por cada 1000 nacidos)	73 a
Educación primaria 1990 (porcentaje de niños en edad escolar)	81% b
Niñas en educación primaria 1990 (porcentaje de niñas en edad escolar)	78% b
Analfabetismo 1990	23% b

Fuentes: a: Atlas del Banco Mundial, BIRD 1996

b: The Europa World Year Book, Europa Publications Ltd. 1996