



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE  
Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-256***

***Evaluación del Programa  
de País (CPE):  
Bolivia 1990-2002***

---



Oficina de Evaluación y Supervisión

---

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 26 de julio de 2004.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN

I.	CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS EN MATERIA DE DESARROLLO.....	1
II.	PROGRAMA DEL BANCO.....	17
	A. Examen de las finalidades escritas del Banco .....	17
	B. Medición de la eficiencia y calidad de la programación.....	23
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO .....	27
IV.	RESULTADOS LOGRADOS .....	35
	A. Infraestructura y crecimiento.....	35
	B. La reforma del Estado como modelo de crecimiento.....	38
	C. Reforma del sector social e inversiones en la gente .....	46
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	51

## ANEXOS

Anexo 1: FIGURAS Y TABLAS

Anexo 2: PROYECTOS APROBADOS 1990 – 2002 Y NOTAS DEL EVALUADOR

ANEXO 3: NOTA EVALUATORIA: PUNTUALIDAD DE LA ENTREGA

ANEXO 4: NOTA EVALUATORIA: DESEMBOLSOS DEL BID Y EL GASTO DEL GOBIERNO

ANEXO 5: NOTA EVALUATORIA: MEDICIÓN DE LOS *SHOCKS* MACROECONÓMICOS NEGATIVOS EN BOLIVIA

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AFP	Administradores de Fondos de Pensiones
AIF	Agencia Internacional de Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BONOSOL	Bono Solidario
CAF	Cooperación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDF	Marco Integral de Desarrollo
DAC	Comité de Asistencia para el Desarrollo
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPES	Informe de Progreso Económico y Social
ISDP	Informes de seguimiento del desempeño de proyectos
MECOVI	Encuesta sobre mejoramiento de las condiciones de vida
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados
SBEF	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento constituye una revisión de la experiencia del Banco en Bolivia entre 1990 y 2002. El trabajo se publica en momentos en que el país enfrenta una crítica situación fiscal y luego de marcadas tensiones sociales que llevaron a la renuncia del hoy ex Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Estos aspectos son pertinentes para la evaluación, ya que ponen en manifiesto las diferencias entre la situación actual y la estabilidad macroeconómica y política de la que disfrutó el país en el transcurso de los 12 años objeto de este examen.

Ese período de estabilidad política y económica también estuvo marcado por profundas reformas transversales en el país, que contaron con el pleno respaldo del BID. No obstante, Bolivia continúa lidiando con muchos de los problemas que han sido constantes en su historia: desigualdades sociales y étnicas, desafíos para determinar opciones viables de exportación para el crecimiento, dificultades en la gestión del gasto público y pobreza.

La situación actual es relevante dado que posiciona al BID sin una respuesta estratégica articulada ante los problemas de desarrollo del país. Por primera vez en más de una década, el Banco no ha programado un ciclo completo en la estrategia de país, al limitar a un año la identificación de las operaciones. Esta situación también contrasta en gran medida con la programación anterior del Banco con Bolivia, la cual se ha caracterizado por contar con estrategias de país completas e ininterrumpidas, un esfuerzo integral de programación y una plena utilización del FOE.

Este caso da pie a la siguiente pregunta: teniendo en cuenta el período de estabilidad económica y del pleno compromiso de Bolivia con el Banco —y con la cooperación internacional en general—, ¿por qué el país no ha alcanzado los resultados esperados en materia de crecimiento, reducción de la pobreza y ámbito fiscal? Más aún, dada la amplia agenda de reforma que se propusiera y ejecutara en Bolivia con el pleno apoyo de Banco y otros organismos, ¿por qué el país enfrenta tantas de las mismas dificultades que lo aquejaron en los años ochenta? La evaluación no produce una respuesta inequívoca a estos interrogantes, pero aporta conclusiones que arrojan cierta luz al respecto.

El Banco identificó en su programación muchos de los principales problemas del país en materia de desarrollo y aprobó operaciones para la mayoría de ellos, entre lo que cabe señalar la persistencia de la pobreza; los bajos niveles y la reducida calidad del capital humano; los altos costos de transporte dentro del país, y entre éste y sus vecinos; los bajos niveles de formación de capital; y la presencia de instituciones públicas deficientes. No obstante, el programa del Banco no ayudó al país a responder a cuestiones clave de desarrollo, tales como i) el problema de las desigualdades étnicas, el cual no fue abordado de forma específica sino hasta el 2001 cuando se otorgó un préstamo sectorial en respaldo de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP); ii) la forma en que el país depende de los flujos externos; y iii) las dificultades vinculadas a la erradicación de la coca. En consecuencia, el primer resultado de la evaluación es aquel que indica que la relevancia de la intervención del Banco es apenas parcial, dado que algunos de los temas medulares no se abordaron.

La segunda conclusión importante es que el Banco y Bolivia estaban de acuerdo en cuanto a las grandes reformas que se llevarían a cabo en el país. El buen historial de ejecución de Bolivia es señal del grado en que el país hizo suyas las principales iniciativas de inversión y de reforma estructural. El caso de Bolivia no es uno que presenta problemas de ejecución y préstamos cancelados. Las prioridades del Banco, como lo revela su inventario de préstamos, también eran congruentes con las del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales. Los casos documentados sobre el costo de una deficiente coordinación de donantes, así como pruebas anecdóticas de los costos de transacción que conlleva el trabajar con el Banco, condicionan este resultado.

El tercer resultado de la evaluación indica que, durante la programación, no se previeron los costos relacionados con los programas de reforma. Este es claramente el caso de la reforma del plan de pensiones, en la cual el BID desempeñó fundamentalmente una función de financiamiento a través de préstamos en apoyo a reformas de política en el ámbito de las privatizaciones. Lo mismo ocurrió con muchas de las iniciativas de descentralización, que contaron con el apoyo del Banco tanto en forma de préstamos como de operaciones de cooperación técnica, en las cuales los municipios, que no estaban preparados para asumir sus nuevas responsabilidades, tuvieron que enfrentar problemas de recursos humanos, gestión y planificación.

El cuarto resultado importante de la evaluación indica que, en muchos casos, existen indicios de que las intervenciones que contaron con el apoyo del Banco mejoraron los resultados a nivel del país. La evaluación reveló mejoras en los indicadores de salud y educación en general, lo que implica que las futuras generaciones de bolivianos tendrán mejores niveles de capital humano. En el caso de la educación, las mejoras han sido una disminución del nivel de repeticiones de grado, un aumento de la cobertura y una reducción de la incidencia del alumno con sobredad. En cuanto a la reforma tributaria y aduanera, la constante presencia del Banco dio lugar a pruebas concretas de incremento de las recaudaciones, por lo menos en lo que atañe a los ingresos internos.

Sin embargo, en muchos casos no se halló indicios de la efectividad de la intervención del Banco. Tal es el caso de su apoyo a la descentralización, área en la cual no se encontraron pruebas de que las labores de capacitación y modernización apoyadas por el Banco a nivel local hayan generado una mejor gestión local ni que hayan mejorado la toma de decisiones en materia de inversiones. Lo mismo ocurre con los fondos de inversión social respaldados por el Banco. En otros casos, la evaluación permitió determinar que el BID no elaboró datos que permitieran evaluar los resultados esperados del proyecto. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de modernización del sector energético.

A pesar de estos resultados a nivel micro, las intervenciones del Banco han resultado insuficientes para compensar, a nivel macro, los factores contrapuestos. La reforma de la administración fiscal resultó exitosa, pero no pudo hacer frente a las demandas de gasto público. La reforma social también logró producir mejores indicadores, pero las generaciones más jóvenes de bolivianos enfrentan una situación de demanda laboral desfavorable para poder aplicar su capital humano. Las reformas de privatización generaron importantes flujos de capital extranjero, pero estos se han reducido, y el país se

ve enfrentado nuevamente a la necesidad de encontrar una nueva manera de formar capital.

Las expectativas en torno a las actividades de cooperación internacional en los ámbitos de crecimiento, fortalecimiento fiscal y pobreza en Bolivia han sido sobreestimadas. Las proyecciones de crecimiento, reflejadas en la documentación sobre la iniciativa para los PPME y de la EBRP, así como en las proyecciones formuladas por otras instituciones, prometían tasas de crecimiento de entre 5% y 6%, valores muy superiores al promedio histórico de Bolivia. Estas proyecciones incorrectas alimentaron la formulación de las políticas y constituyeron la base de metas fiscales y de reducción de la pobreza que no se alcanzarán.

Las oportunidades que tiene Bolivia, pese a que su situación en el ámbito fiscal, social y de gobernabilidad siga siendo problemática, atenúan la conclusión que se desprende de lo expuesto con anterioridad. El país puede beneficiarse de un entorno exterior sumamente positivo. Los precios de los productos de exportación han aumentado, mientras que sus vecinos y principales socios comerciales están creciendo. Este impacto exógeno y positivo a nivel macroeconómico dará cierto ímpetu a las inversiones y al crecimiento y debería incrementar los ingresos públicos. No obstante, los insostenibles déficit fiscales y el incierto entorno político restringen el alcance y la naturaleza de la política pública que el país puede emprender.

A la luz de estas oportunidades a nivel macroeconómico y las restricciones fiscales y políticas, corresponde al Banco determinar cómo puede ayudar al país a aprovechar esta oportunidad mediante la definición de intervenciones selectivas y de alto rendimiento que reduzcan al mínimo nuevas demandas fiscales a corto plazo.

La conclusión final se deriva naturalmente de los argumentos precedentes: durante la década objeto de la evaluación, el BID encontró en Bolivia un socio receptivo para su programa de desarrollo, que además pudo ejecutar dicho programa junto con el Banco, con una eficiencia mayor que la de la mayoría de los otros países miembros. Este entorno receptivo generó una oportunidad para el programa de reforma impulsado por el Banco y por el país. Sin embargo, el BID no pudo aprovechar cabalmente esa oportunidad. Antes bien, las expectativas que generaron en torno a la incidencia de las reformas la institución y otros agentes que participaron en dicho proceso en Bolivia no se han concretado. Frente a los resultados apenas intermedios en materia de crecimiento, la persistencia de la pobreza y las desigualdades sociales, así como de la debilidad institucional en el país, conjuntamente con una pesada carga de deuda y una situación fiscal cada vez más complicada, ha llegado la hora de que el Banco reevalúe la naturaleza de su relación con Bolivia y sopesa críticamente el valor agregado de sus intervenciones.

La primera recomendación de OVE en relación con el trabajo futuro del BID con Bolivia es que la institución caracterice empíricamente los beneficios relacionados con su futuro programa de préstamos para el país y la carga que el mismo le impone a Bolivia. Esta recomendación se llevaría a la práctica por medio de los tres componentes siguientes, todos los cuales deben tomarse en cuenta:

- a) **Dinámica de la deuda y préstamos del BID.** La Administración debe validar las proyecciones de deuda de otras instituciones, incluidos los parámetros de crecimiento conexos, o realizar su propio análisis de sostenibilidad de la deuda. En cualquier caso, el análisis debe contener escenarios alternativos, modelando la probabilidad de *shocks* macro. Los resultados de este ejercicio deben servir como insumo la próxima estrategia de país del Banco y reflejarse plenamente en ésta.
- b) **Costos de transacción que conlleva el trabajo con el Banco.** La Administración debe elaborar y presentar, en el contexto de la próxima estrategia de país, un análisis de los costos de transacción relacionados con los préstamos del Banco; el análisis debe intentar expresar monetariamente tales costos en términos de valor actual. Los costos por concepto de adquisiciones, seguimiento y presentación de informes, además de los costos relacionados con los problemas de coordinación, deben abordarse empíricamente.
- c) **Valor agregado y establecimiento de prioridades para los proyectos.** Teniendo en cuenta la limitada capacidad del país para solicitar nuevos préstamos, la Administración debe establecer prioridades entre las distintas propuestas de intervención del Banco. Esta ordenación en función de una escala de prioridades debe fundamentarse en una metodología que cuantifique los beneficios a corto y mediano plazos en relación con las operaciones del Banco y compare tales beneficios con los costos de dichas operaciones. El análisis debe aplicarse a los proyectos futuros y presentarse ante el Directorio al momento de solicitar su aprobación.
- d) **Relaciones con otros donantes.** Como parte de sus esfuerzos para coordinar y armonizar sus actividades y procedimientos con los organismos de cooperación internacionales, el Banco debería intentar medir en forma empírica la magnitud de los distintos “cuellos de botella” en materia de coordinación, para poder evaluar su importancia relativa. Asimismo, la institución debería evaluar lo adecuado de los mecanismos existentes para la coordinación entre los donantes, particularmente los relacionados con temas que escapan al ámbito del gasto social y la reducción de la pobreza.

La segunda recomendación de OVE es que el Banco tome en cuenta el papel que juegan las características específicas del país en cuanto a la eficacia de las intervenciones de la institución, sobre todo si se incluye un elemento adicional de reforma como parte de la estrategia de país. Esta recomendación se llevaría a la práctica por medio de los siguientes componentes:

- a) **Relevancia de la gobernabilidad y la política.** Elaborar un análisis del probable impacto de la dinámica política y de gobernabilidad del país sobre la ejecución y eficacia de las actividades actuales y futuras del Banco. Este análisis debe servir como insumo a la nueva estrategia de país y reflejarse plenamente en ésta.
- b) **Relevancia de las limitaciones de recursos.** Elaborar un plan de estudio para analizar el impacto de los recursos geográficos, naturales, humanos y de capital de

Bolivia y las restricciones que impone a las perspectivas de crecimiento del país. Debería prestarse especial atención a las dificultades que se le plantean actualmente al país en materia de descentralización y a los costos a corto plazo que ésta supone. Este análisis debe servir como insumo a la nueva estrategia de país y reflejarse plenamente en ésta.

- c) **Exclusión social.** Elaborar un análisis de las causas subyacentes de la marginación social entre los distintos grupos demográficos, en particular entre la población indígena. Este análisis debe servir como insumo a la nueva estrategia de país y reflejarse plenamente en ésta.



## ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN

La presente evaluación tiene como propósito examinar la participación del Banco en Bolivia a partir de las cuatro líneas principales expuestas en el protocolo para la realización de las evaluaciones de programas con el país<sup>1</sup>, a saber: la *relevancia*, *coherencia*, *eficiencia* y *efectividad* de las intervenciones del Banco. Teniendo en cuenta la estructura de la evaluación de los programas con el país, el primero y el último de los criterios (relevancia y efectividad) son por lo general el tema del primero y último capítulos, mientras que el segundo (coherencia) se aborda en el capítulo sobre programación (capítulo 2) y el criterio de eficiencia se trata fundamentalmente en el dedicado a la entrega de resultados (capítulo 3).

En el caso de Bolivia, el criterio relativo a la *relevancia* será el tema de la evaluación, dada la importancia del Banco para el país (en cuanto a financiamiento, apoyo a las reformas, etc.). Ello no implica que no se considerarán otros factores, sino que el grado relativamente alto de participación del BID (y otras instituciones) en Bolivia hace resaltar a este país como caso práctico que permite observar claramente el resultado de la aplicación de casi dos décadas de reformas que han contado con asistencia de entidades multilaterales. El criterio se propone responder fundamentalmente a la siguiente pregunta: las intervenciones del Banco, ¿fueron apropiadas para atender las necesidades de desarrollo del país? Obviamente, este interrogante no puede desvincularse del criterio de *efectividad*, dado que la “idoneidad” de la intervención estará, en última instancia, condicionada a la entrega de resultados, y el cambio en el nivel de dichos resultados tanto previstos como no previstos es el rasero con el que se realiza la correspondiente medición.

El criterio de *coherencia* obliga a comparar al menos dos conjuntos diferentes. Para esta evaluación, los conjuntos serán i) los préstamos del Banco frente a otras actividades de la institución (coherencia de los instrumentos); ii) las actividades del BID frente a las actividades del país (congruencia Banco-cliente); iii) las actividades de la institución en el transcurso del tiempo (coherencia temporal); y por último iv) las actividades del Banco frente a las de otros donantes. El criterio de *eficiencia* se ocupa principalmente de observar coeficientes en los cuales el numerador refleja la métrica país o país-Banco y el denominador recoge el factor contrafáctico (por ejemplo, promedio general del Banco, promedio de países del grupo D, desempeño del Banco en el país en años anteriores, etc.). Este enfoque de coeficientes se utiliza para medir diversos aspectos de la eficiencia, incluidas la métrica temporal (normalmente la eficiencia de entrega en el tiempo), la métrica de costos (fundamentalmente costo de préstamos y ejecución y costo administrativo) y la métrica de ejecución.

La evaluación se ha organizado de la siguiente manera: en el capítulo uno se expone el contexto del país y se describen las principales reformas nacionales, analizándose el papel del Banco en tales reformas, lo cual permite hacer inferencias en cuanto a las necesidades de desarrollo del país y ubicar al BID en ese contexto. El segundo capítulo contiene un análisis sobre la programación y la intención del Banco. Aquí se señala lo que la institución dijo que llevaría a cabo en Bolivia y permite seguir la dinámica de los

objetivos del BID y las actividades propuestas. En el tercer capítulo se detallan las particularidades de ejecución y eficiencia. En el cuarto se presentan los resultados y se establece un nexo entre éstos y la evaluación de necesidades formulada en el primer capítulo. El último capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones.

## I. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS EN MATERIA DE DESARROLLO

- 1.1 En las últimas dos décadas se registraron cambios radicales en Bolivia, a medida que el país intentaba transformarse pasando de un modelo basado en el “capitalismo de Estado” a una economía de libre mercado. Tales cambios se suscitaron en una serie de áreas diferentes, desde una reforma muy exitosa de estabilización económica a principios de los años ochenta hasta reformas más controvertidas de privatización y descentralización, que se intensificaron con el correr de la década de los noventa. Además, el país logró mantener un alto grado de continuidad en su política económica y social, si bien con grados distintos de intensidad, a lo largo de cuatro gobiernos diferentes.
- 1.2 Aunque el período que abarca esta evaluación va de 1990 a 2002, es menester remontarse brevemente al contexto que condujo a las reformas de los años ochenta y noventa a fin de comprender las razones que motivaron la reciente ejecución de la política del país y del Banco. Esto nos llevaría a los años previos a 1952 y la revolución boliviana.
- 1.3 A mediados del siglo XX, Bolivia era por mucho el país más pobre de América del Sur, y el segundo más pobre de todo el continente, superado sólo por Haití (en términos de PIB per cápita). Las escuelas estaban reservadas para unos pocos privilegiados: apenas el 30% de la población sabía leer y escribir y se concentraba en las zonas urbanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La esperanza de vida apenas llegaba los 50 años, mientras que la mortalidad infantil alcanzaba a uno de cada tres niños. La sociedad boliviana era, además, sumamente desigual, con disparidades extremadamente grandes en cuanto a los ingresos y la propiedad de la tierra<sup>2</sup>. La economía estaba articulada en torno a la agricultura y la minería, dado que la extracción del estaño, que había sustituido a la minería del acero del siglo XIX, representaba la mayor parte de las exportaciones y los ingresos públicos. La minería estaba en manos de tres familias mineras, quienes definieron la agenda de políticas del país durante casi 50 años a través del sistema de Rosca<sup>3</sup>. Por otra parte, la agricultura estaba organizada en latifundios, sistema de propiedad de la tierra proveniente de la época colonial, que no ofrecía posibilidad alguna de movilidad social, limitaba los derechos de propiedad y generaba un ingreso muy bajo para la población (fundamentalmente indígena) que trabajaba la tierra.
- 1.4 La revolución de 1952 fue el resultado de una confluencia de distintos factores, incluida la desilusión provocada por el conflicto de Bolivia con Paraguay en el Chaco, el aumento concomitante del nacionalismo y la experiencia de los casi 250.000 conscriptos destinados a vivir fuera de los confines del latifundio. Sin embargo, no cabe duda alguna de que las paupérrimas condiciones de vida y las generalizadas desigualdades sociales fueron factores clave de la caída del gobierno oligárquico en 1952, como también lo fueron las políticas de desarrollo excluyentes implantadas por el Estado boliviano, que no lograron generar un

crecimiento sostenido ni una estabilidad política o económica, así como tampoco ningún grado de equidad social.

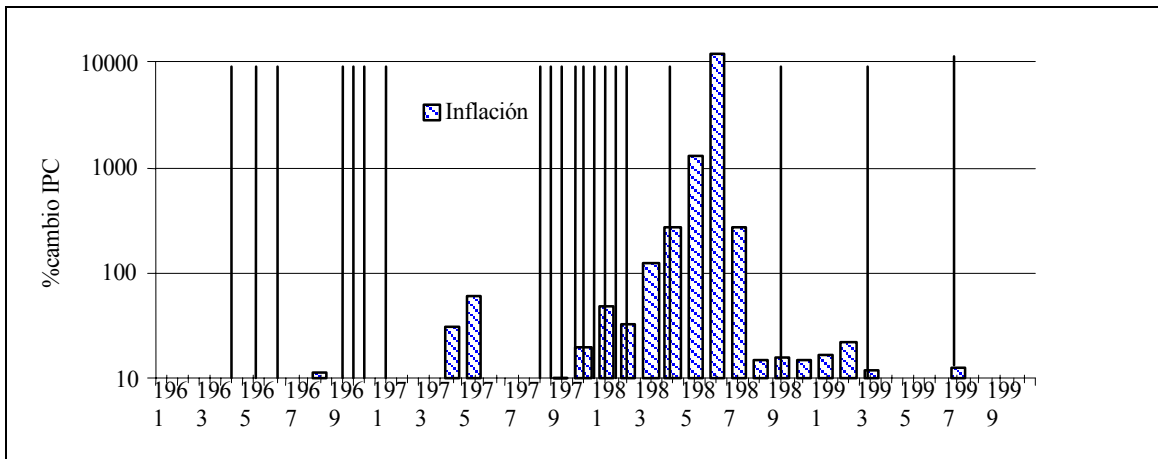
- 1.5 La revolución marcó el inicio del Estado boliviano como el centro del entorno económico del país. Bajo la conducción de Paz Estenssoro, Siles y el MNR, la revolución llevó adelante un modelo de capitalismo de Estado en el cual el gobierno poseía la mayoría de las grandes empresas productivas y era fundamentalmente responsable de casi toda la formación de capital del país<sup>4</sup>. El Estado se convirtió también en fuente de empleo para cientos de miles de bolivianos, y en esa función se convirtió en la principal fuente de ingresos, directa o indirectamente, para grandes porciones de las clases media y alta que terminaron por depender de él para su bienestar social. Parte del programa del MNR incluía la reforma agraria, y la revolución puede reclamar para sí el mérito de haber desmantelado las normas discriminatorias y anacrónicas vinculadas al latifundio y las relaciones laborales<sup>5</sup>. Lo que no ocurrió de una manera amplia y generalizada fue un cambio sistemático en la tenencia de la tierra<sup>6</sup>. En este sentido, el plan de reformas de la revolución no se llevó a la práctica sino en forma parcial y en los años subsiguientes demostró ser insostenible.
- 1.6 Tras la revolución siguió un período de régimen democrático endeble interrumpido periódicamente por dictaduras militares y civiles. A lo largo de este período, de 1964 a 1982, se mantuvo el modelo de capitalismo de Estado, si bien las políticas públicas específicas en materia monetaria, fiscal y de exportaciones variaban considerablemente con cada nuevo gobierno. Esta fluctuación de las políticas se caracterizaba por un entorno político igualmente fluctuante: en un período de 18 años hubo no menos de 17 cambios de gobierno, que en la mayoría de los casos representaban la alternancia entre regímenes conservadores e izquierdistas que proponían un cambio de signo en el capitalismo de Estado (conservadores) o una expansión del Estado (izquierdistas). El resultado final fue un largo período en el cual el país no pudo crear suficiente estabilidad para avanzar en la resolución de los problemas de exclusión social ni generar inversiones privadas o extranjeras y, en última instancia, un crecimiento sostenido. La reducida envergadura de la economía boliviana también significó que la formación de capitales, necesaria para el crecimiento, tuviera que obtenerse en gran medida por medio de flujos de capitales extranjeros. Esa restricción limitó la eficacia y la sostenibilidad de las políticas implantadas por el país en los años sesenta y setenta para la sustitución de importaciones<sup>7</sup>. Idéntica importancia tuvo la dependencia de los flujos provenientes del exterior y el impuesto sobre las actividades mineras y los hidrocarburos para el financiamiento público, lo que produjo un entorno de fluctuación en materia de ingresos y a la postre condujo a períodos de financiamiento mediante la emisión de dinero (con la consiguiente inflación) a mediados de los años setenta y principios de los ochenta (véase la Figura 1.1).
- 1.7 Este período también fue decepcionante en relación con el ámbito de la pobreza. Aunque Bolivia registró importantes avances en sus indicadores de salud y educación, no logró mejorar su perfil de pobreza. De hecho, a lo largo de los años

cincuenta, sesenta, setenta y ochenta, el PIB per cápita real de Bolivia se mantuvo más o menos estable e incluso disminuyó; dicha disminución se debió a los años ochenta, en los que una combinación de *shocks* adversos de carácter idiosincrásico, regional y mundial, a nivel macroeconómico y de gobernabilidad, precipitó al país en una prolongada recesión. De todas maneras, la nación cerró la década de 1980 con un PIB per cápita inferior al que tenía a finales de los años cincuenta. Más aún, aunque se lograron importantes avances en los indicadores sociales, éstos no pudieron hacer subir la posición del país frente a sus vecinos latinoamericanos. De hecho, la tasa de distribución y de mejora del bienestar social que se obtuviera a principios de los cincuenta resultó insostenible, ya que, durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX, el país no logró articular políticas económicas y de desarrollo coherentes.

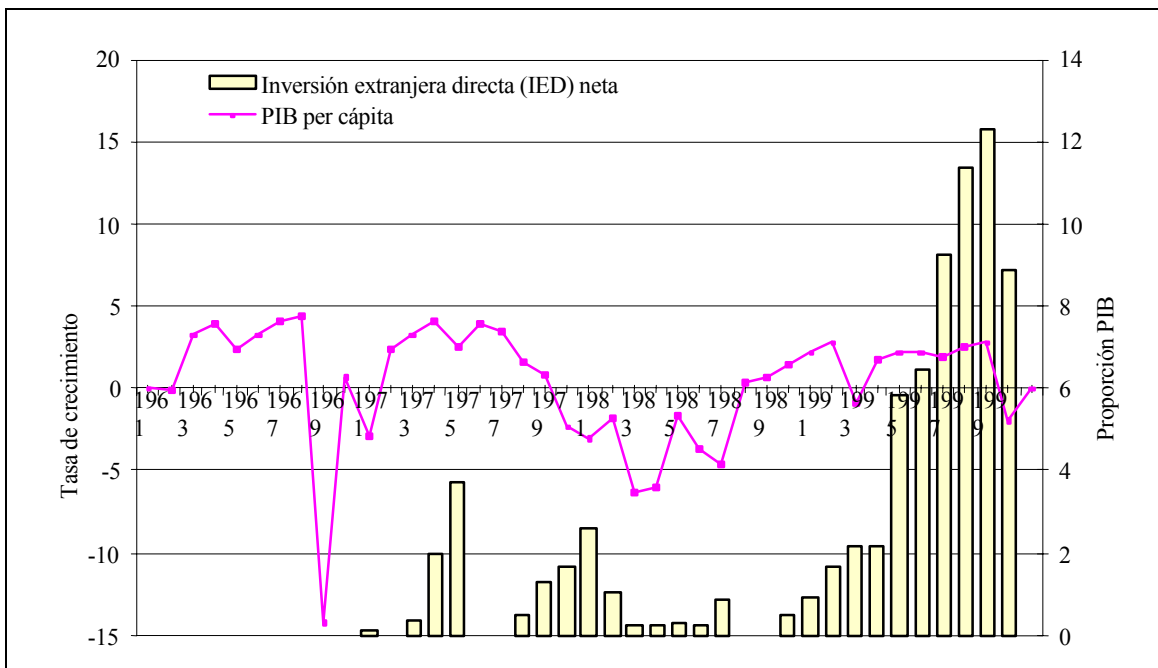
- 1.8 En 1982 se instauró en Bolivia un régimen democrático más estable con el gobierno de Siles Suazo, quien sin embargo heredó un problemático entorno fiscal e inflacionario que socavó gravemente la ejecución de la política monetaria y fiscal del Estado. Para 1982, Bolivia, al igual que muchos de sus vecinos, había incurrido en enormes deudas públicas financiadas con recursos externos. El servicio de estas deudas generó reiterados déficit presupuestarios entre 1975 y 1981. Además, las tasas de interés aumentaron considerablemente a principios de los años ochenta, al mismo tiempo que se hundían los precios de los productos de exportación del país. La situación empeoró todavía más cuando concluyó el acuerdo de exportación de gas con Argentina, que luego se renovó en condiciones desfavorables.
- 1.9 Durante el período en que Bolivia no pudo generar divisas a través de las exportaciones, y en vista de que no había mercado para los valores emitidos por el gobierno, el único recurso a disposición de Siles Suazo fue recurrir, en primer lugar, a las medidas de austeridad y, posteriormente, al Banco Central para financiar la deuda a través de la emisión de dinero. Este aumento del dinero produjo rápidamente tasas altas y sostenidas de inflación, que culminaron en un período de hiperinflacionario entre 1984 y 1986. La crisis económica que se desató generó conflictos civiles y sembró serias dudas sobre la sostenibilidad de la recién nacida democracia del país; Siles Suazo se vio obligado a llamar anticipadamente a elecciones en 1985, de las que surgió ungido presidente nuevamente Paz Estenssoro.
- 1.10 Los efectos acumulativos de la grave recesión hiperinflacionaria de los años ochenta y de la consiguiente reducción pronunciada de la riqueza monetaria de la mayoría de los bolivianos, sumadas a la duplicación de la tasa de desocupación y al lentísimo avance registrado en el frente social, generaron demandas de cambio y prepararon el terreno para la estabilización y las consiguientes políticas neoliberales implementadas a fines de los años ochenta y durante los noventa. El primer paquete de reformas asumió la forma de la Nueva Política Económica iniciada por Paz Estenssoro, quien, durante los primeros meses de su administración, puso en marcha un radical paquete de estabilización con el Decreto 21060 y otras medidas, incluidas una moratoria de la deuda pública, una

reducción del 10% en el empleo público, el congelamiento de los sueldos públicos y el aumento de los impuestos (debido sobre todo a un incremento de los precios e impuestos al combustible). A estas políticas de financiamiento público se sumaron la liberalización de los precios, tanto en el plano interno (con el aumento de los precios de los productos básicos, la mano de obra y los créditos) como a nivel de las tasas de cambio, y la reducción y simplificación de los aranceles. Además, se reformó el sector financiero. Se establecieron requisitos sobre reservas, se creó una superintendencia de bancos independiente<sup>8</sup> y se cerraron los bancos del Estado que estaban en bancarrota.

**Figura 1.1: Macroestabilidad y cambios políticos en Bolivia, 1960-2000**



Nota: Las líneas verticales indican cambio de régimen



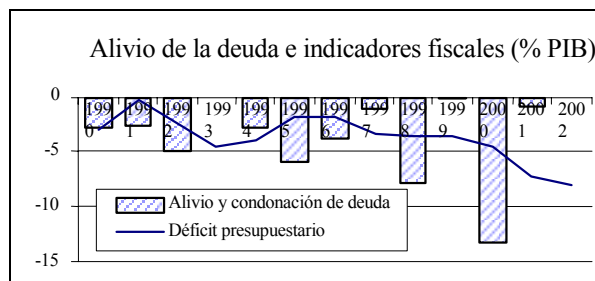
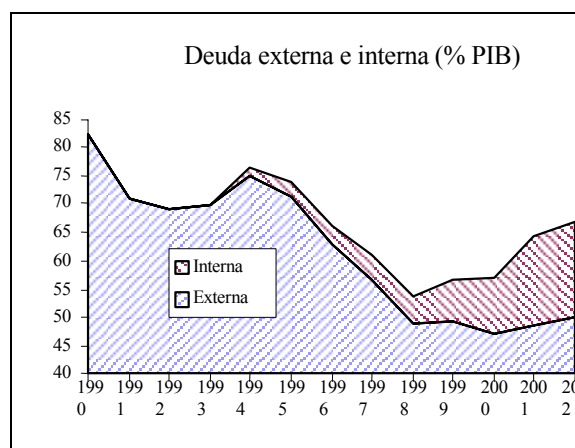
Fuente: Elaboración propia basada en los Indicadores de Desarrollo Mundial (2002) y Kaufman et al, "Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia", en *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, 2003.

- 1.11 Las reformas de Paz Estenssoro tuvieron éxito donde muchos de los vecinos de Bolivia, agobiados por crisis fiscales e inflacionarias similares, habían fracasado hasta entonces. El efecto inmediato del paquete de estabilización fue el control de la inflación y la reducción del déficit del sector público, a lo que siguió un rápido mejoramiento del clima general para la inversión, lo que llevó a un aumento de las inversiones extranjeras directas y al regreso del financiamiento por entidades multilaterales. No obstante, la reforma produjo un aumento del desempleo y un deterioro de cuenta corriente<sup>9</sup>.
- 1.12 Algunos de los efectos de la reforma en los ámbitos de desempleo y bienestar social se atendieron mediante el Fondo de Inversión para Emergencias (FIE), cuya ejecución contó con el respaldo del BID y el Banco Mundial. Este fondo permitió financiar proyectos en los ámbitos de la salud, la educación, los créditos y la pobreza que aportaron cierto alivio frente al desempleo y el cambio de los precios relativos<sup>10</sup>. No obstante, el impacto sobre el ingreso real fue menor y, ciertamente, insuficiente para contrarrestar el impacto de la estabilización.
- 1.13 Las reformas de Paz Estenssoro representaron un marcado cambio en la política económica de Bolivia. Si bien la mayoría de los esfuerzos de reforma buscaban regresar a algún tipo de estabilidad macroeconómica, también contemplaban aspectos incipientes de lo que más adelante se convertiría en una política de Estado duradera y congruente basada en cuatro líneas principales. La primera de tales líneas es la que llevó al Estado a retirarse de las actividades industriales y productivas para pasar de ser generador de productos económicos a ser, en algunos casos, entidad reguladora de la actividad económica; la segunda línea es la liberalización de los mercados de productos, mano de obra, capital y mercados monetarios; la tercera es una reforma articulada como descentralización política y fiscal, con la transferencia del control de las políticas a entidades a nivel subnacional; la cuarta y última línea es una política centrada en un mayor gasto social, en particular en educación, saneamiento y salud. Todos los gobiernos durante los años noventa siguieron, con grados diferentes de profundidad, dichas políticas.
- 1.14 Luego del paquete de estabilización que se pusiera en práctica durante la presidencia de Paz Estenssoro, el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) desaceleró el ritmo de las reformas, aunque se tomaron medidas clave para promover las inversiones extranjeras, lo que a la postre conduciría al programa de privatizaciones en Bolivia, conocido como programa de *capitalización*. Esas reformas de Paz Zamora en materia de inversión tuvieron una serie de efectos importantes, incluida la concesión de igual trato para las inversiones extranjeras y nacionales y la autorización para constituir asociaciones entre las empresas petroleras estatales y las extranjeras en el ámbito de los hidrocarburos. El gobierno también desplegó otros esfuerzos para liberalizar el comercio mediante la reducción de los aranceles de importación, llevándolos a los niveles más bajos de la región.

1.15 Aunque la tasa de crecimiento durante el gobierno de Paz Zamora mostró inicialmente un aumento sostenido, para finales de dicha presidencia tanto la situación fiscal como el crecimiento comenzaron a dar signos de debilidad<sup>11</sup>. Los déficits fiscales, que habían estado bajo control durante los años inmediatamente posteriores al plan de estabilización, comenzaron a aumentar nuevamente, hasta llegar a un 6% en 1993. El financiamiento de tales déficits provino fundamentalmente de donaciones y fondos en condiciones concesionarias. Mientras tanto, se mantuvo el control de la estructura de la deuda debido a la reprogramación y cancelación de la deuda bilateral<sup>12</sup>. Se generó también un consenso cada vez mayor entre los responsables de las políticas en torno a la idea de que la liberalización de los precios de las actividades productivas y los productos básicos por sí sola no bastaba para lograr un mayor crecimiento, por lo que se requería profundizar las reformas con el objetivo de redefinir el papel del Estado. Además, había un mayor grado de conciencia —tanto en Bolivia como en la comunidad internacional— acerca de la necesidad de redefinir las políticas sociales para responder a la persistente pobreza y los déficits sociales que estaban marginando a una gran mayoría de los ciudadanos bolivianos. La tarea de enfrentar estos problemas recaería en el sucesor de Paz Zamora, Sánchez de Lozada.

**Figura 1.2: Evolución de la deuda**

1.16 El primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) profundizó el proceso de reforma con la ejecución de un dinámico programa de privatización y la descentralización de la toma de decisiones, lo que aumentó la participación de los municipios en la formulación de las políticas públicas e incrementó la participación política merced a la posibilidad de elegir las legislaturas y los ejecutivos locales. En efecto, el modelo centralizado que el país había conocido desde 1952 comenzó a cambiar, acelerando la separación de las actividades de producción y poniendo gran parte de las decisiones sobre inversión social en manos de las unidades a nivel subnacional.



Fuente: GDF (2003), Análisis del gasto público en Bolivia (2004) e INE.



- 1.17 Nada hace más patente este cambio que la privatización de las empresas del Estado en el sector de extracción de minerales y los ámbitos de hidrocarburos, ferrocarriles, electricidad y telecomunicaciones. Esta privatización, mejor conocida con el nombre de *capitalización* por su énfasis en la posibilidad de colocar en manos de los bolivianos parte de las acciones privatizadas, fue la primera en su tipo en América Latina por distintas razones. En primer lugar, no implicó una venta simple y directa de las empresas, sino que supuso privatizar 50% de la participación en las compañías, que en su mayor parte pasó a manos de extranjeros<sup>13</sup>. En segundo lugar, la participación restante en las compañías se mantendría en fideicomiso para los bolivianos a fin de suministrar beneficios a la tercera edad como complemento a la reforma en curso en el programa de pensiones. En tercer lugar, la velocidad y el alcance de la privatización no tuvieron precedentes en la región. La mayor parte de las privatizaciones se realizaron en un período de dos años, alcanzando a las más grandes empresas del país.
- 1.18 Como ocurriera con el plan inicial de estabilización de los años ochenta, la reforma de las privatizaciones, la liberalización de los salarios y de las restricciones a las importaciones, junto a la reforma fiscal y del mercado laboral, constituyeron un esfuerzo conjunto de los bolivianos y los organismos multilaterales. A través de préstamos en apoyo de reformas de política y de operaciones de cooperación técnica, tanto el Banco Mundial como el BID aportaron financiamiento y conocimientos técnicos en respaldo a la reforma en Bolivia, una asociación que se mantendría durante la década de 1990. Mientras tanto, el FMI asumió una función de liderazgo en la gestión fiscal y la gestión macro y en las reformas de estabilización y liberalización de principios de dicha década.
- 1.19 El programa de privatizaciones tuvo gran éxito a la hora de atraer inversiones extranjeras hasta alcanzar niveles hasta entonces inéditos en Bolivia. El aumento de la inversión extranjera se registró principalmente por medio de inversiones de capital en los sectores de gas, electricidad y telecomunicaciones. Estos incrementos, aunados a las reformas en el sector financiero, desataron una segunda ronda de aumentos de la inversión y el consumo privados a nivel interno. Este auge de las inversiones impulsó el crecimiento económico entre mediados de y finales los años noventa. La tasa anualizada de crecimiento de las inversiones privadas en Bolivia, promovida por la privatización de las empresas del Estado, fue de un 13%, o casi cinco veces superior al crecimiento del consumo durante esa década, que fue del 3% anual (véase el Cuadro A1 anexo). Este crecimiento impulsado por las inversiones produjo tasas anuales de crecimiento del PIB que alcanzaron un promedio del 4% durante el gobierno de Sánchez de Lozada.
- 1.20 El auge de las inversiones se vio acompañado por una disminución de los déficit públicos, fundamentalmente en razón del incremento de los ingresos fiscales y la disminución de los pagos de intereses sobre la deuda bilateral. Este mayor espacio fiscal permitió además que el país introdujera cambios en la prestación de los servicios de educación y salud, aumentara su gasto en programas sociales y, en

estrecha relación con lo anterior, permitiera una reestructuración del gobierno mediante profundas y generalizadas reformas de descentralización. Esta mejora en la situación fiscal fue posibilitado por una nueva reprogramación y condonación de la deuda.

- 1.21 El aumento de las inversiones en materia social sólo puede comprenderse en el contexto de la reforma del Estado en el cual se llevó a cabo. El método seguido al respecto cambió de una prestación abrumadoramente centralizada de los servicios hacia una prestación basada en los municipios. Ello se llevó a cabo a través de una reforma articulada en torno de una descentralización muy amplia promulgada en el marco de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización. La motivación de esta reforma residía en lograr una mayor eficiencia en las inversiones de tipo, toda vez que ello se mide por una correspondencia entre los gastos y las necesidades locales. La hipótesis subyacente era que las comunidades estarían en mejores condiciones de evaluar sus necesidades y seleccionar la mejor manera de invertir con el propósito de satisfacer sus necesidades<sup>14</sup>. Desde sus inicios, la descentralización contó con el respaldo del BID y el Banco Mundial, tanto a través de actividades de crédito y préstamo como, en términos más generales, en el contexto de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y de la EBRP<sup>15</sup>. En el caso particular del BID, su apoyo se centró en préstamos para fortalecer los municipios y la capacidad de éstos para planificar y ejecutar proyectos de inversión.
- 1.22 El programa de descentralización tuvo tres dimensiones principales: fiscal, de prestación de servicios y de participación política y social. La dimensión fiscal consistía en facilitar a los municipios —y, en cierta medida, las prefecturas— recursos propios. Esto se llevó a cabo mediante el aumento de las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos locales, que pasaron del 10% al 20% de todos los ingresos, a través de la Ley de Participación Popular y, posteriormente, transfiriendo el 25% de los ingresos por concepto de hidrocarburos (impuesto IEDH) a las prefecturas, a través de la Ley de Descentralización. Estas transferencias se realizaron automáticamente a cada uno de los 311 municipios; el porcentaje de participación de los municipios en la distribución global de los ingresos se determinó según una fórmula basada en la población<sup>16</sup>. Además de las transferencias de ingresos, los municipios pasaron a contar también con un financiamiento limitado basado fundamentalmente en los impuestos sobre el patrimonio.
- 1.23 La prestación de servicios también cambió como consecuencia de la descentralización. Los municipios absorbieron la mayor parte de las funciones en materia de educación, salud y desarrollo social que anteriormente manejaba el gobierno central, con excepción de las de nómina, las cuales permanecieron en el ámbito central. El grado de transferencia de estas funciones y el momento de ejecución de los cambios fueron específicos a cada sector, trascendiendo el ámbito de los sectores sociales<sup>17</sup>. Adicionalmente, se confirió a los gobiernos locales amplias facultades discrecionales en cuanto a la definición de prioridades para las inversiones en lo social, así como en la forma de gastar los fondos

- municipales. La supervisión de tales facultades discrecionales quedó en manos de asociaciones cívicas regionales, denominadas comités de vigilancia.
- 1.24 El último aspecto de la descentralización fue la creación de instituciones políticas a nivel municipal. Se dotó a cada municipio de cuerpos legislativos y ejecutivos electivos, buscándose generar así una mayor participación de los bolivianos en el proceso político. Los indicios preliminares indican que, de hecho, esto llegó a cristalizar; es más, la mayor conciencia política a nivel local ha tenido un efecto contagioso que ha llevado a que hoy la voz política de los pobres y los marginados se haga sentir con más peso en la escena nacional.
  - 1.25 Para finales del gobierno de Sánchez de Lozada, el perfil de la deuda del país había mejorado considerablemente, al haberse beneficiado de una serie de reprogramaciones y condonaciones bilaterales (véase la Figura 1.2 más adelante). Ese perfil mejoró aún más con la participación del país en la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) impulsada por el FMI.
  - 1.26 Lo que distingue a la iniciativa para los PPME de otros mecanismos de reducción de deuda bilateral ejecutados con anterioridad es el marco en el cual se lleva a cabo. Dicha iniciativa fue un esfuerzo concertado y coordinado por reducir la carga de endeudamiento que comprendía tanto a los donantes bilaterales como a los donantes multilaterales<sup>18</sup>. En tal sentido, si bien el volumen de la reprogramación y condonación de deuda fue un elemento presente a lo largo de toda la década, la iniciativa para los PPME introdujo un marco ordenado en el cual se realizaría el alivio de la deuda.
  - 1.27 En el caso de la iniciativa reforzada para los PPME (PPME II) también se vinculó el alivio de la deuda con los gastos en el ámbito social<sup>19</sup>. Se le exigió al país elaborar un documento de estrategia de lucha contra la pobreza, que sirviera tanto para hacer un diagnóstico de la pobreza como para hacer de guía para la política social, y se le exigió asimismo respaldar dicha estrategia con niveles predeterminados de gasto. En otras palabras, la iniciativa reforzada permitió fundamentalmente sustituir deuda existente por más gasto en programas sociales. En la práctica, esto significó —no sólo en el caso de Bolivia, sino en todas las instancias donde la iniciativa para los PPME se aplicó en América Latina— que los beneficiarios reemplazaron deuda existente con nuevos préstamos a fin de financiar programas sociales.
  - 1.28 La participación del BID en la iniciativa para los PPME no estuvo exenta de controversia. A la luz del mejoramiento de la situación fiscal de Bolivia en el momento de dicha iniciativa, y habida cuenta de los coeficientes de deuda relativamente bajos del país (deuda a PIB, VAN de la deuda con respecto a las exportaciones), el BID consideró que la inclusión de Bolivia en la iniciativa para los PPME en 1997 no se justificaba, como se indica en el informe del grupo de trabajo del Banco sobre la ejecución de la referida iniciativa<sup>20</sup>:

... En el caso de Bolivia, se proyecta que la relación actual deuda-exportaciones disminuiría a menos de 250 por ciento a partir de 1998 y que el coeficiente de servicio de la deuda es ligeramente superior a 25 por ciento solo en 1997-1998. Debe concebirse un remedio que atienda a un problema de liquidez, más que de solvencia... Aunque se acuerde la elegibilidad en reconocimiento de la gestión del pasado, la fijación de la meta de sostenibilidad de la deuda debe reflejar la situación económica relativamente favorable de Bolivia (ingreso) per cápita e indicadores de vulnerabilidad) comparada con la de otros posibles beneficiarios de la iniciativa PPME. El valor neto actual de la relación deuda-exportaciones que se fije para Bolivia, debe convertirse, efectivamente, en el límite para la iniciativa PPME.

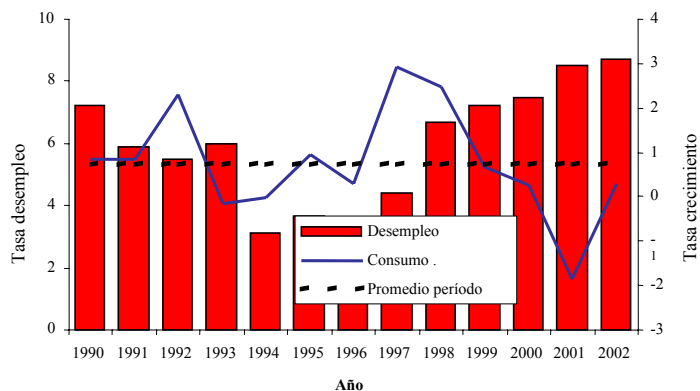
- 1.29 Pese a la evaluación que hiciera el Banco, y a pesar de las reservas que manifestara ante el Directorio sobre la iniciativa para los PPME, el Banco finalmente adoptó la iniciativa y se convirtió en la principal fuente de alivio de deuda para Bolivia<sup>21</sup>.
- 1.30 En 1997 se eligió Presidente de Bolivia al General Hugo Bánzer, ex dictador que en esa oportunidad llegó al poder por medios legítimos y democráticos. Su gobierno recibió, en todo respecto, la mejor situación fiscal y económica que el país había tenido en años, a pesar de que el proceso de reforma había comenzado a ejercer presiones al alza sobre el gasto público y a generar déficit presupuestarios cifrados entre el 2% y el 3% del PIB. Sin embargo, también heredó muchos de los problemas no resueltos relacionados con las políticas que pusieran en práctica Sánchez de Lozada y Paz Zamora antes que él, incluido la poca mejora de las tasas de pobreza y pobreza extrema, el aumento del desempleo y el incremento de los trabajos de baja calidad en el sector informal. Además, Bánzer heredó grandes expectativas respecto al perfil de crecimiento futuro de Bolivia.
- 1.31 Desde el punto de vista económico, los primeros dos años del gobierno de Bánzer fueron un éxito. La economía creció un 5% en 1997 y 1998. El aumento inicial de las inversiones, que comenzó a finales del gobierno anterior, continuó en forma sostenida, aun cuando llegó a desplazar inversiones públicas nacionales (véanse los cuadros A1 y A2 en el anexo). La favorable situación fiscal también permitió al gobierno aumentar el gasto social en un intento por mitigar la pobreza y la exclusión social. El nuevo énfasis en el gasto social, que constituyó una de las piezas fundamentales del gobierno de Bánzer, contó con el apoyo de la comunidad internacional mediante fondos en condiciones concesionarias y cooperación técnica. En el caso del Banco, el apoyo se dio por medio de un préstamo sectorial de 40 millones de dólares en respaldo a la EBRP, que posteriormente fue ratificado por el BID, el Banco Mundial y el FMI. La estrategia permitió establecer las prioridades de gasto del gobierno y metas a largo plazo en los ámbitos de educación, escolaridad y crecimiento.

- 1.32 Para fines del tercer año del gobierno se presentaron varios factores que terminaron por generar los ingredientes de una crisis económica y social. Los costos de ajuste de la descentralización y una brecha sostenida entre ingresos y gastos comenzaron a ejercer nuevamente una gran presión sobre los recursos públicos. Estas presiones, junto a un ambicioso (y oneroso) programa de inversión social y grandes pasivos vinculados a la reforma del plan de pensiones, produjeron déficit públicos cercanos al 3%, que se financiaron con un flujo constante de asistencia externa, principalmente bajo la forma de fondos en condiciones concesionarias y donaciones, que evitaron que se deteriorase el perfil de deuda del país.
- 1.33 La estabilidad fiscal y el crecimiento no fueron la única fuente de problemas del país. Tras más de una década de reformas, el país comenzó a experimentar un incremento de las tensiones sociales. Ello se debió en parte a un programa cada vez más impopular de erradicación de la coca que se topó con la enconada resistencia de los cultivadores; no obstante, la tensión obedeció también a la persistencia de la pobreza y la marginación social que afectaba a grandes estratos de la población boliviana. Aunque el país estaba viviendo una situación social en sostenida mejoría, con una mayor tasa de escolaridad y mejores resultados en el ámbito de la salud, estos cambios en el capital humano no se tradujeron en ganancias monetarias y de bienestar social para la gran mayoría de los bolivianos. Si bien la educación y la salud son inversiones a largo plazo, no existen indicios de que los primeros grupos que se beneficiaron de los aumentos del capital social tengan mejores resultados en el mercado laboral que los grupos anteriores.
- 1.34 Las reformas ya llevaban 12 años y todavía no habían generado aumentos del ingreso real para grandes porciones de la sociedad boliviana, mientras que el nivel de desempleo continuaba aumentando al mismo tiempo que se sustituían los puestos de trabajo de mayor calidad por empleos de bajos ingresos en el sector informal. El crecimiento capital-intensivo no pudo producir un incremento comparable de los ingresos. El consumo real per cápita aumentó en el transcurso de la década a una tasa anualizada de menos del 1%. Además, las pruebas empíricas analizadas mostraron que el crecimiento en materia de puestos de trabajo de gran calidad se concentró entre las capas más educadas (es decir, las personas con educación de nivel superior al de escuela secundaria), en cambio no se registro básicamente ningún aumento en el ámbito del trabajo asalariado para las personas con solamente educación primaria o menor<sup>22</sup>.
- 1.35 La situación empeoró cuando el ímpetu inicial del crecimiento impulsado por las inversiones se desaceleró y comenzó a declinar rápidamente en 1999; el proceso de privatizaciones había agotado su potencial para generar inversión extranjera adicional. Esta dinámica de la inversión sufrió seguidamente varios *shocks* macroeconómicos, incluidos i) la interrupción del financiamiento internacional (debido a una crisis financiera internacional); ii) los efectos macroeconómicos de la crisis cambiaria de 1998 en Brasil, seguida de la crisis en Argentina entre 1999 y 2002; iii) las pérdidas generadas por los fenómenos climatológicos El Niño y La

- Niña, y iv) el impacto sufrido por la producción agrícola como consecuencia de la erradicación de la coca. Estos efectos empeoraron la competitividad a corto plazo de Bolivia (efecto de la tasa cambiaria), limitaron las posibilidades de obtener mayores inversiones de capital (efecto del contagio financiero) y redujeron la oferta global a corto plazo (efecto del clima y de la erradicación de la coca).
- 1.36 El resultado de estos desequilibrios fiscales latentes y de los *shocks* macroeconómico fue un período de crecimiento lento durante dos años y un marcado aumento de los niveles de la deuda pública, además de un incremento de la tasa de desempleo y una disminución de los ingresos familiares y una caída de los recursos disponibles para las inversiones sociales contracíclicas. Esta sombría situación macroeconómica, aunada a la persistente marginación social y pobreza, fue el legado que heredó Sánchez de Lozada en su segundo gobierno cuando asumió el poder en 2002.
- 1.37 La pobreza y la negativa situación fiscal que imperaban en 2002 no hicieron sino agravarse durante el breve período del nuevo gobierno, profundizándose aún más con el aumento de las tensiones sociales. Aunque el nuevo gobierno debió enfrentar una vez más una situación fiscal en deterioro, la decisión de acentuar las reformas, incluida la búsqueda de medios alternativos para exportar gas de Bolivia a través de las ventas de gas licuado, resultó políticamente insostenible. Al cabo de 16 años de una política que no logró traducirse en mejoras en el ingreso real para una gran parte de la población, el nuevo llamado del gobierno en favor del cambio estructural enfrentó una feroz oposición política que galvanizó a distintos grupos de la sociedad boliviana, incluidos los indígenas y los productores de coca. Sin el amplio apoyo que había disfrutado durante su primer gobierno, Sánchez de Lozada se vio prácticamente paralizado en su accionar por la oposición, que destruyó la capacidad del gobierno para llevar adelante las políticas públicas. Esta protesta social no se limitó a las instituciones públicas formales, pues aumentaron las manifestaciones, muchas de ellas violentas. Este proceso culminó con una sangrienta protesta en las calles de El Alto que a la postre obligaría a Sánchez Lozada a renunciar en octubre de 2003.

1.38 Como señaláramos en los párrafos precedentes, Bolivia ha puesto en práctica una amplia variedad de reformas, desde la macroestabilización hasta la descentralización y la reforma del Estado (véase el Cuadro A3 del anexo). También observamos una sorprendente continuidad en el

**Figura 1.3: Desempleo y consumo**



Fuente: Datos de INE.

apoyo a estas iniciativas de reforma y una progresiva profundización de dichas iniciativas de un gobierno a otro. Más aún, cabe observar que si bien éstas fueron en su mayoría iniciativas impulsadas por el propio país, su diseño y ejecución fueron el resultado de una verdadera cooperación con la comunidad de entidades multilaterales. El programa de reforma coincidió mayormente con las prioridades de dichas entidades. Sin embargo, a pesar de esas iniciativas, Bolivia sigue enfrentando los mismos problemas de desarrollo que existían a finales de los años ochenta. El país no ha logrado alcanzar un crecimiento por medio de las exportaciones, que siguen siendo bajas como porcentaje del PIB, y tampoco ha podido generar el amplio crecimiento necesario para reducir en grado considerable de la pobreza. Por el contrario, las principales industrias generadoras de crecimiento no han hecho un uso intensivo de mano de obra, lo cual ha creado una creciente brecha entre las industrias en cuanto a la productividad laboral. Esa profundización de la desigualdad en el mercado laboral se vio agravada por el aumento del retorno de la educación secundaria y universitaria mientras que el retorno a la educación primaria bajó, fenómeno cierto tanto en materia de empleo como en materia de ganancias. Por último, Bolivia continúa enfrentando serios problemas de marginación social.

1.39 Ello no quiere decir que no hayan habido logros. Durante este período, el país ha alcanzado un nivel de estabilidad macroeconómica y ha sido uno de los primeros países latinoamericanos en controlar la inflación. En relación con las exportaciones, Bolivia ha alcanzado un mayor grado de diversificación (véase el Cuadro A16 del anexo), si bien no ha tenido éxito a la hora de aumentar la participación de las exportaciones en el PIB. Igualmente, ha registrado importantes avances en salud y educación y alcanzado importantes hitos, como una cobertura primaria universal y mejoras generales en los indicadores sanitarios (véase el Cuadro 1.1). Además, si la pobreza se mide en función del criterio de las necesidades básicas insatisfechas, se puede constatar que Bolivia mejoró sustancialmente<sup>23</sup>. Más aún, el movimiento hacia las privatizaciones y el retiro del

Estado de las actividades productivas, como se verá más adelante, ha generado beneficios a los niveles micro (mayor eficiencia) y macroeconómico (aumento de la inversión). En cuanto a la descentralización, las pruebas examinadas revelan que la participación política ha aumentado, sobre todo entre los grupos indígenas.

**Cuadro 1.1: Indicadores sociales en Bolivia y América Latina**

<i>Indicador</i>	<i>1990</i>			<i>2000</i>			<i>¿Indicador mejora frente a A.L.?</i>
	<i>Bolivia</i>	<i>A. L.</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Bolivia</i>	<i>A.L.</i>	<i>Diferencia</i>	
Tasa alfabetismo jóvenes <sup>1</sup>	89,9	90,8	0,9	95,9	94,2	-1,7	Si
Matriculación bruta primaria	94,0	107,0	13,0	109,0	119,0	10,0	Si
Mortalidad infantil	90,1	46,7	-43,4	65,6	34,9	-30,7	Si
Esperanza de vida	56,8	67,1	10,3	61,4	69,9	8,5	Si
Índice de desarrollo humano	0,597	0,720	0,123	0,653	0,760	0,107	Si
Incidencia de pobreza <sup>3</sup>	49	36	-13	47	29	-18	No
PIB per cápita	739	2.567	1.828	995	3.836	2.841	No

Fuente: PNUD y CEPAL. <sup>(1)</sup> Tasa de alfabetismo notificada para 1990 corresponde a valores de 1985. Tasa de mortalidad infantil se refiere a promedio 1985-1990 y 1995 se refiere al promedio 1995-2000. (2) Datos recientes sobre matriculación disponibles sólo para un subconjunto de países: 1996 (ES y JA); 1997 (AR, BO, CH, CO, GU, RD y VE); 1998 (BR, CR, CU, EC, ME, NI, PA, PE y UR). (3): Para fines de comparabilidad, sólo se usó la pobreza urbana. Las estadísticas sobre pobreza son de encuestas internas. Véase CEPAL 2001.

1.40 No obstante, el problema reside en que, aunque el país ha avanzado considerablemente durante este decenio, el nivel de progreso alcanzado no corresponde con los niveles esperados, habida cuenta de i) el historial documentado del país en cuanto a la ejecución de las reformas, ii) el volumen y la naturaleza de la asistencia internacional y iii) las proyecciones observadas y documentadas que formularan tanto la instituciones multilaterales como el propio país —durante la década de 1990- en materia de crecimiento y pobreza, proyecciones que, sistemáticamente, han dejado de cumplirse. En cuanto al historial de desempeño del país, la alta posición que Bolivia ha ocupado en el índice de reformas estructurales da fe de su actuación. El nivel de asistencia multilateral está bien documentado, como puede observarse en el capítulo sobre entrega de resultados. Adicionalmente, en el caso del BID, los recursos se han dirigido en gran medida hacia la reforma y la modernización (véase el Cuadro A3 del anexo). Como se verá en el capítulo sobre entrega de resultados, en la mayoría de los casos los fondos para proyectos de inversión convencionales se vieron acompañados de componentes de reforma, por lo general dirigidos a reformar instituciones a nivel de ministerios o subministerios.

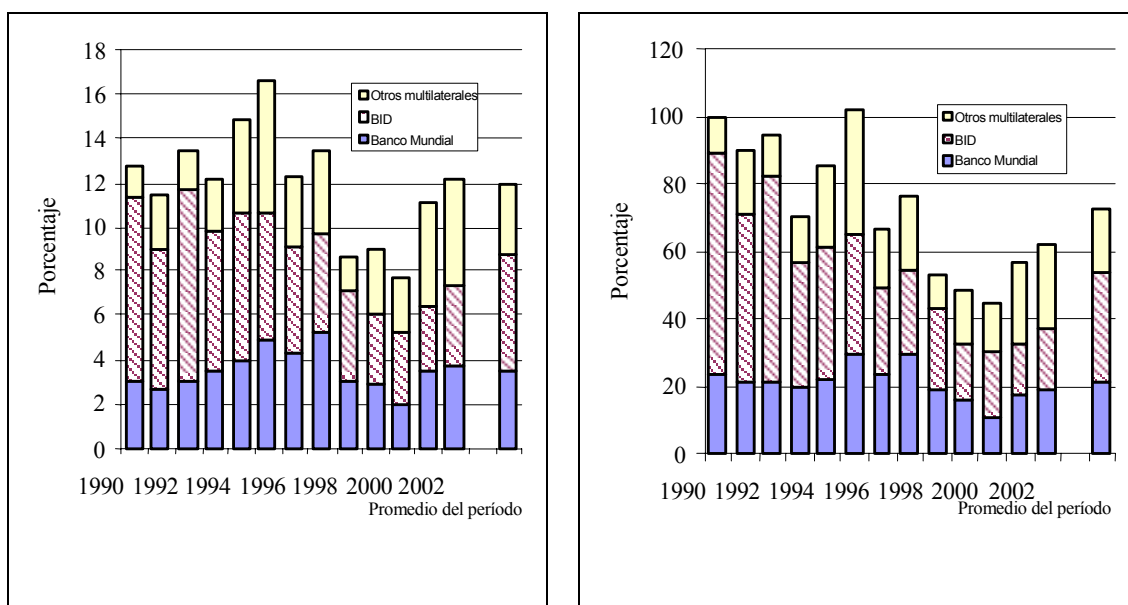
1.41 A pesar del flujo continuo y sustancial de la asistencia en condiciones concesionarias y de las frecuentes condonaciones de deuda, tanto a escala bilateral como en el contexto de las dos iniciativas para los PPME, la sostenibilidad fiscal sigue siendo un objetivo no logrado. Actualmente, el perfil de la deuda de Bolivia



está deteriorándose rápidamente, y con el déficit fiscal situado alrededor del 8%, la situación se tornará explosiva en cuestión de poco tiempo. La crisis presupuestaria ha colocado al país en una situación fiscal peor que la que existía antes de las dos iniciativas para los PPME.

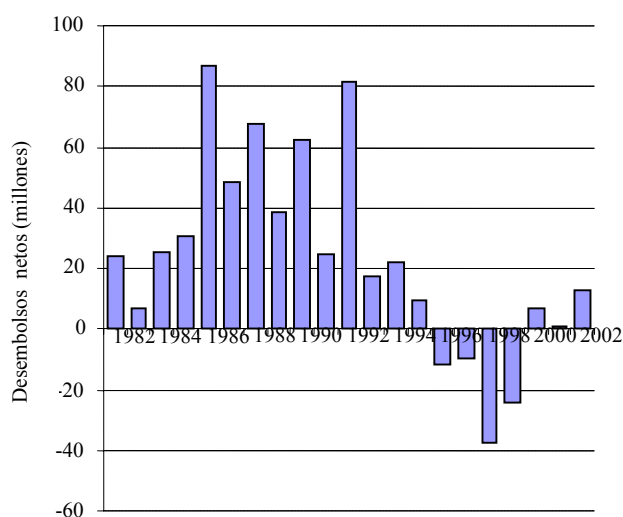
- 1.42 Las privatizaciones, que permitieron cumplir una serie de objetivos de productividad y eficiencia, se relacionan estrechamente con los antiguos beneficios previstos en el BONOSOL, que junto con la reforma del plan de pensiones, ha resultado ser sumamente costoso para el país, generando déficit cercanos al 3% del PIB. En materia de descentralización, como se ve a lo largo de este informe, las reformas, en muchos casos, han agudizado las desigualdades regionales, comprometido la eficacia de los proyectos de inversión, y en el caso de municipios más pobres, no se han traducido en una inversión más eficiente ni eficaz. Entre los pobres, y a pesar del considerable aumento de la inversión social, los niveles más altos de capital humano no han contado con los correspondientes beneficios en materia de ingresos y empleo<sup>24</sup>. Además, las diferencias raciales en los resultados sociales y económicos siguen siendo un problema apremiante para el país.
- 1.43 A pesar de un crecimiento per capita bajo, de la persistente pobreza e de preocupante indicadores fiscales, Bolivia cuenta con una serie de factores que habrán de jugar a su favor en los próximos años. En primer lugar, los precios de los productos básicos para las principales exportaciones han aumentado, en particular, la soja, el gas y los minerales. En segundo lugar, la situación de crecimiento de los principales socios comerciales de Bolivia luce favorable, al menos en los próximos dos años. Brasil y Argentina probablemente continuarán su recuperación económica, mientras que las economías de Perú y Chile muestran una continua robustez. A más largo plazo, la distribución de edad de Bolivia representa una oportunidad fiscal en la cual el coeficiente de dependencia probablemente disminuya con el tiempo y las presiones sobre el gasto público asociado a los ancianos se mantendrán bajo control. Sin embargo, el país enfrenta aún los costos latentes de las reformas: la del plan de pensiones sigue siendo un componente insosteniblemente grande del déficit nacional y la profundización de los esfuerzos de descentralización podrían —de no llevarse a cabo con prudencia— generar demandas adicionales de recursos públicos. Junto a los infructuosos intentos por aumentar la base tributaria del país, la situación fiscal obligará a tomar decisiones difíciles en cuanto al gasto público y requerirá de un alto grado de jerarquización prioritaria a fin de seleccionar únicamente aquellas inversiones que arrojen los más altos rendimientos. Ante este panorama fiscal austero, el país enfrenta además el creciente clamor de la ciudadanía por oportunidades económicas generales y una calidad de vida más equitativa.

**Figura 1.4: Desembolsos del BID y otros organismos multilaterales, porcentaje de gastos del sector Público no financiero (derecha) y para la formación de capitales públicos (izquierda)**



Source: INE; IDB Finance LMS.

**Figura 1.5: Flujos de caja netos del BID**



Fuente: sistema de administración de préstamos sector financiero BID

1.44 En el análisis que antecede se describen las principales reformas así como sus resultados más obvios, por lo menos a nivel macroeconómico. El BID apoyó las

principales reformas durante toda la última década con la provisión de préstamos y, en el caso de la iniciativa de estabilización inicial, con cooperación técnica. El Banco respaldó la reforma del Estado y la descentralización y apoyó las privatizaciones. Brindó respaldo a la reforma de la educación y la salud y el aumento del gasto por concepto de inversiones en el ámbito social. Asimismo, apoyó la reforma financiera, así como los cambios en los derechos jurídicos que rigen la inversión. En términos de su valor nominal, el total de los préstamos y donaciones superó los dos mil millones de dólares en un período de trece años. Además, el Banco ha sido el principal respaldo financiero de las reformas de Bolivia, al facilitar durante la década más recursos que la AIF, el FMI o la CAF. En cuanto al apoyo presupuestario, los flujos de recursos del Banco se han cifrado en más del 5% del gasto total del sector público no financiero y en la tercera parte del volumen correspondiente a la formación de capitales públicos, aunque estos montos han venido disminuyendo a lo largo del decenio<sup>25</sup> (véanse las Figuras 1.4 y 1.5).

- 1.45 Este nivel de apoyo presupuestario, junto a la participación del Banco en todas las principales iniciativas de reforma del país, ha permitido dar al Banco un trato de agente corresponsable, con Bolivia como su socio, de los resultados económicos y sociales del país. Por lo tanto, la estrategia de evaluación no se centrará en cuestiones de causalidad, sino que se ocupará de los resultados a nivel del país como consecuencia de las intervenciones conjuntas del Banco y el país.

## II. PROGRAMA DEL BANCO

- 2.1 En el presente capítulo nos proponemos evaluar la programación del Banco desde la perspectiva de su relevancia para Bolivia, su coherencia con la política y las necesidades del país y su eficiencia. Para hacerlo, hemos recurrido a los documentos del BID. En tal sentido, el primer resultado es que la labor de programación del Banco ha sido integral. Durante el período de 12 años se han elaborado cuatro estrategias con el país, y no ha habido lagunas en la programación, lo cual nos ha permitido utilizar las estrategias de país como un indicador de la intención del Banco.
- 2.2 Los cuatro documentos de estrategia cubren los períodos de 1990 a 1992, 1993 a 1994, 1995 a 1997 y 1998 a 2001. El primer período de programación abarcó el gobierno de Paz Zamora, el segundo y el tercero cubrieron el período de Gonzalo Sánchez de Lozada, mientras que el último ciclo de programación correspondió al período de Bánzer y de Quiroga. El primer año del segundo gobierno de Sánchez de Lozada no se analizará en razón de su brevedad y de la ausencia de un ejercicio de programación formal.

### A. Examen de las finalidades propuestas por el Banco

- 2.3 Aunque los datos sobre programación y aprobaciones permiten inferir la congruencia de la programación y otros aspectos de las finalidades en ese ámbito,

los documentos del Banco constituyen la base a partir de la cual se puede determinar el propósito del Banco. En esta sección se examinará las finalidades propuestas del Banco, junto con información conexas sobre datos de programación, para evaluar las finalidades del Banco. Los documentos consultados fueron muy variados y tendían a reflejar las perspectivas del BID en materia de desarrollo, que también estaban pasando por un proceso de transformación durante el período analizado. Estos aspectos se abordan con mayor detalle más adelante, en el contexto de cada período de programación<sup>26</sup>.

- 2.4 El primer documento es el que mayor énfasis hace sobre el desarrollo económico y el crecimiento, en particular en cuanto al desarrollo industrial. Entre sus objetivos destacan el aumento de las reservas a través de actividades de exportación, la asistencia en el manejo de la deuda, la promoción de la eficiencia de los mercados de productos y la realización de inversiones sociales en favor de grupos marginados. En el documento se describen hipótesis en torno a las dificultades que traban el crecimiento y se priorizan las inversiones públicas en infraestructura, tanto en el sector energético como en el transporte. Este énfasis se observa igualmente en el profundo debate sobre las posibilidades de construcción de un gasoducto hacia Brasil a fin de sustituir las exportaciones de gas de Bolivia hacia Argentina, que para ese entonces había alcanzado básicamente la autosuficiencia en este rubro. También se incluyen en el inventario de préstamos las inversiones en el ámbito de la agricultura, así como créditos para los pequeños productores. Estas medidas son congruentes con el objetivo general de invertir en actividades productivas, en particular aquellas con potencial para generar exportaciones.
- 2.5 Si bien los objetivos de la programación tienden a ser una expresión de intención amplia y general, este primer documento de programación confiere prioridad a dos objetivos específicos y bien definidos, en cuanto a que: i) estipula la expansión de los mercados externos como posible motor del crecimiento, por lo que apunta a promover las exportaciones; y ii) identifica mercados de factores de producción poco desarrollados, en especial el de capital, como elementos limitantes del crecimiento. A tal efecto, se propone una serie de operaciones de crédito, incluido un crédito global, dirigido a facilitar préstamos de inversión para el sector privado a través de un intermediario financiero y al mismo tiempo modernizar el sector financiero, conjuntamente con el préstamo sectorial de privatización<sup>27</sup>. Sumadas a las inversiones en actividades productivas, estas operaciones representaban el 82% de la programación, concentrándose en las áreas de infraestructura vial, microcréditos y energía. El ciclo de programación incluyó además uno de los principales préstamos sectoriales durante el período 1990 a 2002: un préstamo de 60 millones de dólares centrado en la privatización de pequeñas empresas del Estado y en el cierre de los componentes no rentables de empresas más grandes (sector minero). También estipula la reforma del sector financiero, con la desregulación del mercado bancario y de capitales. La única operación aprobada de verdadera índole social fue el préstamo para salud y nutrición por 34 millones de dólares, centrado en la salud materno-infantil (para una descripción de los proyectos y sus resultados, véase el Anexo 2).

- 2.6 Para el momento de elaboración del segundo documento de programación, se consideraba cada vez más que la Nueva Política Económica (NPE), es decir, el conjunto de políticas de estabilización implementadas a finales de los años ochenta, se había agotado mayormente, por lo que era necesario hacer más para atraer las inversiones extranjeras que constituirían el motor de crecimiento del país. También había mayor conciencia de que era necesario hacer más en el frente social. El documento refleja estas dos preocupaciones, amén de una creciente preocupación de parte del Banco en torno a temas relacionados con la reforma del Estado. No obstante, estas prioridades se enuncian y desarrollan de forma aislada, sin conexión entre ellas y, en ocasiones, en términos contradictorios. En distintos puntos el documento da prioridad a objetivos distintos. Al principio, se enuncia que el objetivo más importante es “el mejoramiento de las condiciones sociales y la expansión de la producción para el consumo interno y la exportación”. Pero más adelante se señala que el componente más decisivo de la estrategia del Banco es “el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para llevar a cabo, de una manera responsable y eficiente, el diseño, la planificación, la evaluación y la ejecución —así como el control— de proyectos tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales”. Esta dualidad está presente en todo el documento.
- 2.7 Las preferencias reveladas muestran que, a pesar de los diferentes objetivos señalados, lo que se programó y aprobó fue la reforma de la educación, junto a inversiones en el sector rural. Los objetivos sobre reforma del Estado se limitaron a una pequeña cooperación técnica reembolsable que no se había programado. La continuación del programa de privatizaciones, que constituye la base de la reforma del Estado en Bolivia, se pospuso hasta el siguiente ciclo de programación. El objetivo de la expansión de la producción para el consumo interno y la exportación, si bien ciertamente es congruente con un mayor crédito, no se trató de forma directa. De hecho, no queda claro en el documento de programación cuál era la finalidad del Banco y en todo caso, los objetivos que la institución asumió fueron con frecuencia incompatibles con lo que programó y aprobó. No sorprende pues que esa falta de claridad haya desembocado en el más tímido de los ciclos de programación analizados.
- 2.8 El segundo documento de programación sólo puede considerarse una transición entre el énfasis que el Banco diera previamente a la infraestructura y el nuevo énfasis en la reforma del Estado y el desarrollo social. A este cambio de foco se le suma la ausencia de una evaluación o un balance sobre los resultados alcanzados anteriormente. Si bien, al igual que en el primer documento, se enfatiza el objetivo de promover las exportaciones, no se reflexiona lo suficiente sobre los motivos que le impidieron al país lograr este resultado durante los tres años precedentes. El resultado es un ciclo de programación que básicamente contiene “segundas etapas” de las actividades aprobadas en el primer período, en la forma de operaciones de crédito para el sector rural y la pequeña empresa (por un total de 134 millones de dólares). Una excepción al respecto es el primer préstamo grande del Banco en apoyo a la reforma educativa, por 80 millones de dólares.

- 2.9 El tercer ciclo de programación encuentra un país plenamente comprometido con la reforma. Esto, sin embargo, se refleja sólo parcialmente en la estrategia de país. La estrategia tiene cuatro objetivos principales: “fomento de aumentos de la inversión y de mejoras en la productividad”; “reforma del Estado y descentralización”; “reducción de la pobreza y aumento del gasto social”; y “medio ambiente y desarrollo alternativo”. No obstante, el énfasis de la estrategia recae claramente en el programa de privatización, el programa de descentralización y los gastos sociales, que en su conjunto representan casi dos tercios del monto aprobado, mientras que el tercio restante se asigna en su mayor parte a un proyecto de agua y alcantarillado. La estrategia tuvo la tasa más baja de aprobación de proyectos programados en el marco de las cuatro estrategias, con sólo el 32%, debido fundamentalmente a que no se aprobó ninguno de los proyectos de transporte y medio ambiente. Sin embargo, se aprobaron todos los de reforma y modernización. El único proyecto aprobado no programado, un préstamo adicional vinculado al proceso de privatizaciones, era también una operación de reforma y modernización. Cabe mencionar particularmente que el objetivo de mejorar la productividad fue abordado sólo de manera tangencial, en la medida en que las actividades de las otras categorías promoverían de hecho este objetivo. En todo caso, el esfuerzo de programación más ambicioso también se vincula con las tasas más bajas de eficiencia de la ejecución (véase el Cuadro A7 anexo).
- 2.10 Si observamos lo que el Banco realmente aprobó en el período, veremos que las actividades más prominentes son los dos préstamos en apoyo al programa de privatizaciones boliviano, por un total de 82 millones de dólares, así como otros 150 millones asignados a programas sociales en áreas como la salud, el desarrollo infantil, el nuevo FIS y un proyecto de saneamiento. También se observa el surgimiento de una nueva modalidad de proyectos en Bolivia en la cual los proyectos de inversión tradicionales vienen acompañados de proyectos de reforma institucional en una sola operación. Tal es el caso del proyecto de desarrollo infantil, el de saneamiento, y el de irrigación. En total, un 78% de los fondos aprobados contiene un elemento importante de reforma institucional.
- 2.11 Al igual que en el ejercicio de programación anterior, prácticamente no se hace esfuerzo alguno en el documento de programación por analizar el grado de cumplimiento o incumplimiento de los objetivos previos. Por ejemplo, en el documento se propone un proyecto de reforma de la salud, con una breve referencia a los resultados del proyecto de reforma de salud por 34 millones de dólares aprobado tan sólo tres años antes. Tampoco se examina el efecto del ambicioso ejercicio de programación sobre la capacidad del país para el servicio de la deuda futura. De hecho, el tema del alivio y la reestructuración de la deuda sólo se analiza en todos sus aspectos en el ciclo de programación subsiguiente, momento en el cual el país y la comunidad internacional ya estaban plenamente inmersos en la iniciativa para los PPME. Tampoco se analizan los costos de transición que supone para el país un inventario de préstamos en el cual ocho de diez operaciones tienen un importante contenido de reforma.

- 2.12 El enunciado de intención del cuarto programa comprende una notable gama de objetivos, incluidos la promoción del crecimiento, la generación de oportunidades económicas, el desarrollo del capital humano, el acceso a servicios públicos básicos y el mejoramiento de la gobernabilidad. No obstante, una lectura del documento revela que la preocupación primordial recae en el capital humano y el gasto social. Esto coincide en gran medida con la distribución sectorial de las aprobaciones. Los sectores sociales y los proyectos de saneamiento comprenden casi la mitad del monto aprobado, incluidos nada menos que 90 millones de dólares en respaldo a la EBRP y 45 millones para seguros de salud maternoinfantil, financiados a través del Escudo Epidemiológico.
- 2.13 Las estadísticas de aprobación también son congruentes con el énfasis en el gasto social. Todos los proyectos sociales programados fueron aprobados, y la mayoría de los proyectos no previstos aprobados con posterioridad también fueron de tipo social, incluido uno de apoyo a la EBRP. Esta alta tasa de aprobación contrasta fuertemente con los proyectos de transporte, que si bien fueron reprogramados del ciclo anterior, volvieron a registrar una baja tasa de aprobaciones, al no aprobarse dos de los tres proyectos en cuestión.
- 2.14 No obstante los méritos del documento de programación, siguen registrándose graves deficiencias. En primer lugar, el documento no se propone analizar los motivos por los que el crecimiento del país fue inferior al previsto. En la medida en que se identifican culpables —déficit de capital humano, un contexto desfavorable, una generalizada actividad agrícola de subsistencia y una infraestructura deficiente— no se intenta cuantificar ni justificar esas restricciones al crecimiento; en la mayoría de los casos, el documento se limita a enumerarlas como restricciones al crecimiento. El hecho de que ello no se plantee en términos relativos y que, más aún, no se presente un modelo subyacente que explique la relación entre los déficit observados y el crecimiento, menoscaba la utilidad del documento para orientar la selección de los proyectos y las actividades del Banco. En segundo lugar, se abandonan los argumentos presentados para justificar la programación en períodos anteriores y en su lugar se plantean otros más alineados con el inventario de préstamos propuesto, pero no se analizan los cambios de contexto que justificarían tal modificación. Finalmente, aunque en el documento se analiza el desempeño de la cartera existente, al menos en cuanto a su ejecución, en todos los casos las presuntas causas de la lentitud de los desembolsos u otros problemas de ejecución se atribuyen a factores específicos del país. De acuerdo con el documento, la responsabilidad de todos los problemas de ejecución recae en los habituales culpables: falta de fondos de contrapartida, deficiencias institucionales y ausencia de un compromiso de parte del país. Al BID no se le atribuye ninguno de dichos problemas.
- 2.15 Un último aspecto que ha de considerarse en cuanto a programación es la asignación de recursos del FOE a Bolivia. Desde el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, Bolivia (y otros países de categoría D2) ha estado enmarcada exclusivamente en el FOE, lo que quiere decir que los montos de los préstamos tienen un límite estipulado por la regla de asignación de montos de

dicho fondo. Si bien los criterios de esta regla de asignación cambiaron durante el período estudiado<sup>28</sup>, se trató en general de un mecanismo relativamente fiable (entre 100 y 150 millones de dólares anuales) que llegó a utilizarse casi siempre en su totalidad. Ello significa que los préstamos para los países enmarcados en el FOE tenían una oferta limitada y que esa limitación era relativamente predecible<sup>29</sup>. Sin embargo, el monto de los fondos programados para Bolivia desde el Octavo Aumento General de los Recursos del BID fue considerablemente superior a los fondos disponibles en el marco del FOE, con un coeficiente de operaciones programadas sobre la disponibilidad del FOE situado entre un mínimo de 1,1 y uno máximo de 2,5. Además, los dos últimos ejercicios de programación emprendidos bajo el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco no contaron con ningún mecanismo o criterio explícito para establecer prioridades entre los proyectos programados. En otras palabras, el Banco hizo una “programación excesiva”, pero sin contar con ningún instrumento específico que le permitiera a la postre escoger entre los proyectos.

- 2.16 El repaso precedente subraya una serie de conclusiones importantes sobre la programación del Banco. En primer lugar, aunque en todos los documentos de programación están presentes los objetivos globales de crecimiento y reducción de la pobreza, la estrategia del BID para abordar estos problemas cambia de un documento a otro. Durante el primer ciclo de programación, la estrategia consiste en invertir en recursos productivos y capital físico para lograr el crecimiento, acompañado de la reforma del rol del Estado en las empresas productivas, lo cual está representado a través del primer préstamo sectorial de privatización. Este énfasis se pierde en el segundo ciclo, cuando el Banco se ve atrapado en una transición y no logra articular una estrategia congruente. Los dos últimos documentos, junto al correspondiente inventario de préstamos aprobado, muestran claramente el nuevo enfoque del Banco en materia de crecimiento y reducción de la pobreza: a riesgo de una excesiva simplificación, puede decirse que el crecimiento se logrará mediante el mejoramiento de la eficiencia producto de las reformas institucionales, al tiempo que la pobreza se combatirá con inversiones en salud, educación y saneamiento. No se pretende decir con ello que los dos componentes no están relacionados; como ya hemos visto, la mayor parte de la inversión social contaba con importantes elementos de reforma institucional.
- 2.17 En segundo lugar, observamos que, en líneas generales, la intención del Banco y la del país han sido bastante coincidentes. Lo mismo puede decirse respecto de las finalidades del Banco y las del otro importante agente en Bolivia, el Banco Mundial. Tanto en la documentación escrita como a nivel empírico se puede verificar que todos los agentes han obrado en forma coincidente en Bolivia. Y no hay prueba más contundente de ello que en el contexto de las iniciativas para los PPME y a la EBRP, en los cuales, tanto la programación del BID como la del Banco Mundial, coinciden en gran medida con los objetivos delineados en la estrategia de desarrollo de Bolivia (véase el Cuadro A5 del anexo). Esto también se puede verificar empíricamente. Si se observa la distancia entre las aprobaciones sectoriales del Banco y las aprobaciones en Bolivia utilizando como unidad de medición el índice de disimilitud de Duncan (véase el Cuadro A6 del



anexo), se puede ver que Bolivia se ubica entre los últimos países, lo que indica un pequeño grado de diferencia de aprobación sectorial<sup>30</sup>. En cuanto a las aprobaciones del Banco Mundial, una rápida mirada a la evolución de las prioridades por período programático revela una situación similar a la del BID, con un cambio de énfasis que pasa de las inversiones productivas a principios de la década a las inversiones de reforma y sociales posteriormente.

- 2.18 El examen de las aprobaciones y los documentos de programación, así como los resultados del análisis de disimilitud de Duncan, conducen todos hacia la misma conclusión general: el BID promovió en Bolivia un inventario de préstamos que reflejaba la variación de foco y de las prioridades de la institución. Bolivia fue receptiva a estos cambios, tanto que, por su comportamiento en el transcurso de la década, se le puede considerar como uno de los “mejores clientes” del Banco. Tanto en el examen de los documentos de programación como en el análisis de los proyectos aprobados, la evaluación no encontró indicio de discrepancias importantes entre Bolivia y el Banco, por lo menos en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo.
- 2.19 En cuanto a su relevancia, los documentos de programación indicaban que la pobreza y los déficit de crecimiento en Bolivia constituían los problemas clave de desarrollo, lo cual, junto al volumen de préstamo y ayuda que se ofreciera al país durante los períodos de programación, constituye una prueba de la relevancia de la presencia del Banco en Bolivia. No obstante, estas conclusiones se ven atenuadas por el hecho de que el BID no logró identificar y tratar otros problemas de desarrollo esenciales en el país, entre los cuales destacan los siguientes: i) el grado de exclusión social y tensión étnica sólo se aborda en medida importante en la programación del BID para el préstamo en apoyo de reformas de política otorgado en 2001 en respaldo a la EBRP, y en el contexto de la reforma educativa; ii) no se analiza la manera crónica en la cual el país depende de las fuentes externas de financiamiento para financiar el gasto público; y iii) el Banco se ha abstenido de tratar la compleja situación política en la cual Bolivia llevó adelante sus políticas en el transcurso de la década en estudio.

## **B. Medición de la eficiencia y calidad de la programación**

- 2.20 La medición de la eficiencia de una programación es una tarea ardua, sobre todo porque no existe una definición clara de eficiencia que se preste inmediatamente al ciclo de programación. Tampoco existen indicios empíricos sobre la forma en que tales medidas de la eficiencia resultan pertinentes, tanto en lo atinente a la efectividad en el desarrollo como en cuanto a los costos, ya sea para el Banco o para el prestatario. En todo caso, la eficiencia de la programación se define en relación con dos aspectos: i) el grado en el cual el Banco puede aprobar los proyectos que programa (tasa de aprobación) y el grado en que el mismo no logra programar con exactitud lo que aprueba (tasa de previsión) y ii) el carácter oportuno de la preparación de los proyectos. Además, esta sección evalúa otras estadísticas a nivel de programa que tienen que ver con la calidad de la

programación, en las cuales se definen sólo dos aspectos de calidad limitados: i) evaluabilidad ex ante y ii) carácter temático integral de la programación.

- 2.21 La primera conclusión respecto de la eficiencia de la programación es que se trata de un proceso de programación que arroja constantemente una baja tasa de aprobación de proyectos (véase el Cuadro A7 del anexo). Durante los cuatro ciclos de programación, se planificaron 62 proyectos por un monto total de 2.760 millones de dólares, de los cuales, no obstante, se aprobó sólo la mitad. Como porcentaje de proyectos programados y no programados, este número representa el 48% del monto aprobado. En algunos casos, esto ha tenido la ventaja de limitar la exposición del Banco y el endeudamiento del país, como de hecho ocurrió con el tercer ciclo de programación, en el cual es cuestionable si Bolivia habría podido absorber (y repagar) los casi 800 millones de dólares de deuda que se habían programado<sup>31</sup>.
- 2.22 En cuanto a la eficiencia de la programación, un 28% de los proyectos aprobados en realidad nunca se programó. Este porcentaje es relativamente bajo si se lo compara con la misma estadística analizada en otras evaluaciones de programas de país (en el caso de Nicaragua fue del 62%). Además, es menester señalar que esta estadística se ve atenuada por el hecho de que los proyectos aprobados y no programados tienden a representar una modesta suma de dinero, lo que arroja un porcentaje no previsto pero ejecutado del 9% (vs. 28% por concepto de número de proyectos).
- 2.23 La segunda dimensión analizada en cuanto a la eficiencia de la programación fue el tiempo de preparación que se invirtió en estudiar y diseñar los proyectos. En el caso de los incluidos como parte del inventario de préstamos de una determinada estrategia de país, existe una deficiente relación entre la fecha en que se inició el diseño del proyecto y la fecha de la estrategia del país. Los diseños de la mayoría de los proyectos (medidos conforme a la fecha del perfil I) comenzaron años antes de la elaboración del documento de estrategia. En contadas instancias puede atribuirse esta situación a la “reintroducción” de un proyecto proveniente de un ciclo de programación anterior. Pero en la mayoría de los casos esa no fue la situación. Dado que los proyectos se adaptan en grado considerable entre la fecha del perfil I y el final del ciclo de diseño, esto podría no constituir un problema. Sin embargo, si se procede a ejecutar los proyectos sin que medie un esfuerzo por rehacer el trabajo económico y sectorial, habría razones para creer que la pertinencia y la efectividad del proyecto podrían verse considerablemente menoscabadas al aumentar el tiempo que transcurre entre su diseño y su ejecución. Si bien el presente análisis de correlación se reduce a la programación boliviana, el hecho de que los tiempos de preparación en general (definidos como el lapso que transcurre entre el perfil I y la aprobación) son sustanciales —con un promedio de 20 meses para el Banco y 24 meses para Bolivia- indica que los problemas relativos a la pertinencia de las estrategias de país como vehículo para la programación pueden ser un fenómeno a nivel de todo el Banco. Estos resultados son válidos independientemente del sector y el tema global.

- 2.24 Cuando se evalúa la *calidad* de la programación es necesario ocuparse de un concepto multifacético sobre el cual se recopilan pocos datos. Por esta razón, nos concentramos en las dimensiones de calidad que son observables, como la evaluabilidad *ex ante*, así como la medida en la que el Banco pudo abordar los temas globales de desarrollo del país. Los resultados sobre la evaluabilidad *ex ante* no son nuevos, pues ya se han planteado en reiteradas ocasiones tanto en el contexto de las evaluaciones de programas de país como en otras evaluaciones llevadas a cabo por esta oficina<sup>32</sup>. En el caso de Bolivia, los resultados son hasta cierto punto más alentadores que los alcanzados en otras evaluaciones, si bien el grado de completitud es susceptible de mejoras.
- 2.25 La conclusión sobre la evaluabilidad es clara: los proyectos se han diseñado, cada vez en mayor medida, para que desde un punto de vista literal, puedan resultar más fáciles de evaluar. Ello puede observarse en el sostenido aumento del índice de evaluabilidad entre períodos de programación. Sin embargo, el aumento ha sido producto de una mejor definición de indicadores y metas más que de una mejor definición de líneas de base. En otras palabras, las pruebas indican que el esfuerzo intelectual por elaborar proyectos más evaluables no se ha visto complementado con medidas prácticas para producir datos. Los resultados obtenidos a escala de proyectos individuales, que se estudian en el capítulo 4, dan sustento a esta conclusión.

**Cuadro 2.1: Índice de evaluabilidad *ex ante***

Período Operativo	Índice	Objetivos generales				Objetivos específicos			
		Índice	Indicadores	Niveles básicos	Metas	Índice	Indicadores	Niveles básicos	Metas
90-92	<b>0,35</b>	0,42	0,60	0,40	0,27	0,28	0,55	0,10	0,20
93-94	<b>0,37</b>	0,21	0,50	0,00	0,13	0,54	0,75	0,25	0,62
95-97	<b>0,40</b>	0,33	0,50	0,25	0,25	0,47	0,88	0,08	0,46
98-01	<b>0,59</b>	0,65	0,82	0,55	0,58	0,54	0,92	0,05	0,64

- 2.26 Aunque la evaluabilidad *ex ante* resulta de utilidad para caracterizar los datos y el marco conceptual (indicadores, etc.) de un inventario de préstamos, no puede medir aspectos de intervenciones no emprendidas. Para medir el grado de completitud con el que el Banco programó en Bolivia, deben considerarse los principales temas de desarrollo a lo largo de la década.
- 2.27 En el análisis de la programación del Banco en el transcurso del tiempo, se observa que se abordó la mayoría de los principales temas de desarrollo. Sin embargo, muchos aspectos medulares quedaron excluidos. Los ejemplos más relevantes son los de la dependencia de los flujos externos, la marginación étnica y social y la industria ilícita de la coca.
- 2.28 En el contexto del gasto público, Bolivia ha exhibido en los últimos 20 años una dependencia crónica del financiamiento externo, tanto bilateral como multilateral;

- sus déficit presupuestarios se financiaron con flujos externos netos positivos. Sobre todo en la última década, el endeudamiento del país se mantuvo bajo control gracias a ciertos fondos concedidos en condiciones concesionarias y a donaciones, así como a la reprogramación y la condonación de la deuda, incluidos la condonación concedida por organismos bilaterales y por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) y el alivio de la deuda contraída con entidades multilaterales (por ejemplo, como parte de las iniciativas para los PPME).
- 2.29 No obstante, el tratamiento de este problema en los documentos de estrategia se limita a una descripción del perfil de la deuda y no se analiza el grado en el que Bolivia depende del financiamiento externo. En vista de que las actividades de préstamo del Banco conducen necesariamente a mayores cargas de deuda para el país, y dado el valor monetario de la cartera de la institución en Bolivia, la falta de un análisis cabal de la dinámica de la deuda en cada estrategia constituye una omisión importante. Como se muestra en el capítulo 4, el confiar en el análisis de deuda realizado por otras instituciones ha conducido a graves errores de pronóstico, lo cual afectó tanto la sostenibilidad de los programas del Banco como el peso de éstos sobre las finanzas públicas. Los únicos estudios documentados sobre la deuda que se encontraron durante la evaluación fueron los enmarcados en las iniciativas para los PPME, a finales de los años noventa. No obstante, la participación de Bolivia en dichas iniciativas debe entenderse, en cierta medida, como un indicio de que las instituciones financieras internacionales y el país no lograron definir con anterioridad una estrategia de endeudamiento sostenible.
- 2.30 El tema de la desigualdad étnica se trata en los documentos de programación, pero no como tema clave por separado, sino en el contexto de otros factores, como la educación, la salud y la pobreza. Las formulaciones relativas a la etnicidad se limitan al mejoramiento de los servicios sociales, la promoción de la educación y la salud, sin un reconocimiento explícito de las diferentes necesidades que enfrentan los bolivianos de origen indígena, que constituyen el 60% de la población<sup>33</sup>. A causa de estas omisiones, la programación del Banco no contiene un enfoque integrado para ocuparse de los temas de exclusión social, ni analiza las diferencias de impacto que las reformas podrían tener en grupos demográficos diferentes<sup>34</sup>. Al no ocuparse en profundidad de este tema, los documentos de programación no han atendido los factores principales que podrían generar riesgos y, por lo mismo, no han propuesto medidas para su mitigación.
- 2.31 Un tercer aspecto que el Banco no aborda en su programación es el desafío que implica identificar alternativas viables frente a la producción de coca y las dificultades que se plantean para sufragar los costos de su erradicación. Tampoco existen indicios de que el Banco haya intentado caracterizar o cuantificar los riesgos relacionados con la política de erradicación de la coca, tanto a nivel de los proyectos como en el contexto de un programa de país<sup>35</sup>. El único caso en que este tema se analiza en forma significativa es en el último ciclo de programación, en el cual uno de los cuatro “pilares” de política del Gobierno es, precisamente, la erradicación de la producción de coca. En este caso, al igual que en las

deliberaciones del grupo consultivo, la propuesta del Banco se limita a realizar estudios y aprobar cooperaciones técnicas en este ámbito<sup>36</sup>.

- 2.32 Los acontecimientos de octubre de 2003, que desembocaron en la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, destacan el impacto de la gobernabilidad en el desarrollo de Bolivia. El Banco ha reconocido la importancia de la política —y en especial la importancia de las divisiones étnicas en la gobernabilidad- para los resultados en terminos de desarrollo. Claro ejemplo de ello es el énfasis que la institución pone en este tema en su edición del Informe sobre Progreso Económico y Social de América Latina, correspondiente al año 2000. Al estudiar la importancia de la política, dicho informe señala que “todo esfuerzo por promover las llamadas reformas de segunda generación están condenadas al fracaso si no se toma en cuenta la política”<sup>37</sup>. La importancia que se adscribe al entorno político se refleja igualmente en el trabajo del Banco relativo a los aportes de la política al éxito de las reformas, así como otras iniciativas académicas relacionadas con la política y el desarrollo. No obstante, este tema no figura en ninguno de los documentos de programación examinados. También se ignora el tema en los préstamos del Banco, con la excepción del apoyo que éste brindó al Diálogo Nacional, en relación con la formulación del Plan de Acción Nacional<sup>38</sup>. El corolario es que los riesgos a que se refiere el informe antedicho tampoco se identifican, por lo que no se crean mecanismos de mitigación.

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO

- 3.1 El tema de la ejecución no puede analizarse de manera aislada. La ejecución mantiene una estrecha relación con los resultados, puesto que, como había de esperarse, la calidad de la ejecución es un insumo a los resultados del proyecto. La ejecución se relaciona también con la propuesta de programación, pues determina el tipo y la naturaleza de los proyectos ejecutados. Es por esta razón que muchas de las dimensiones de la ejecución se evaluarán en el contexto de los resultados que se espera lograr con esa intención.
- 3.2 La ejecución de un proyecto es multidimensional. Para algunas de estas dimensiones, como la puntualidad de la ejecución, pueden construirse indicadores razonables, mientras que para otras, como la eficiencia del gasto, eso no resulta posible. No obstante, en los casos en que no se obtuvo información para establecer indicadores directos del desempeño de la ejecución, se utilizaron *proxies*; también se analizan las limitaciones de dichos indicadores.
- 3.3 La entrega se evaluó desde tres perspectivas. **En primer lugar**, se evaluaron la naturaleza y el alcance de los problemas de ejecución. Para este ejercicio recurrimos a tres tipos de indicadores: primero, indicadores del carácter oportuno de la entrega, que contempla medidas derivadas de la curva de eficiencia del desembolso así como de las calificaciones de proyectos por parte de ROS como en “situación de alerta” debido a retrasos en la ejecución. Estas medidas de retraso se derivan del Sistema de Identificación de Alerta de Proyectos. Aunque los

- retrasos en la ejecución podrían considerarse resultado de factores subyacentes, constituyen, no obstante, un indicador del principal resultado de la entrega del Banco.
- 3.4 El segundo tipo de indicadores corresponde a los de avance de la ejecución, medidos a través de las calificaciones de los ISDPs relativas a los problemas de ejecución, es decir, la calificación sobre avances en materia de ejecución. Partiendo del supuesto de que hay factores de ejecución subyacentes que afectan a esta última calificación, la determinación final de un proyecto como “deficiente” en relación con los avances en su ejecución se toma como *proxy* de medidas más subjetivas del desempeño en la implementación. Estas calificaciones se complementan con una evaluación del grado de cumplimiento de los requisitos de supervisión del Banco, que se mide por medio del índice de supervisión elaborado por OVE<sup>39</sup>.
- 3.5 Por último, la evaluación de los principales problemas de entrega en las evaluaciones de proyectos de los informes de seguimiento del desempeño de proyectos (ISDP), los informes de terminación de proyectos y, en cierta medida, en las evaluaciones intermedias. En otras palabras, ¿cuáles fueron los problemas de ejecución identificados en sus exámenes internos y externos y qué implicaron estos retrasos en cuanto a la efectividad de los proyectos?
- 3.6 **En segundo lugar**, la entrega se evalúa en relación con los flujos de gastos del proyecto. Lo ideal sería medir la eficiencia con que el Banco y el país están utilizando los fondos del proyecto a fin de generar los productos previstos. Sin embargo, esta dimensión de la entrega es en gran medida una “caja negra” en el Banco. Dado que el Banco no cuenta con un método interno para clasificar los gastos en categorías desglosadas y significativas, en realidad es muy poco lo que se sabe sobre las áreas exactas en las que el Banco gastó el dinero del proyecto. En su lugar, los gastos se clasifican en rubros de gastos genéricos, como “servicios de consultoría”. Tanpoco es posible comparar estas clasificaciones, que se derivan del documento del proyecto, entre distintas operaciones. En otras palabras, existe un problema de sumatoria y uno de subjetividad. Para solventar esta falta de información sobre gastos, es necesario recurrir a *proxies* para medir de la eficiencia en materia de gastos. Las tres medidas analizadas son i) el grado en que se reasignan los fondos del proyecto entre sus componentes, ii) las conclusiones de los auditores externos sobre los desembolsos del proyecto y iii) el monto de los gastos de los proyectos que se reserva para gastos administrativos.
- 3.7 **En tercer lugar**, evaluamos el tema de la coordinación interinstitucional y su importancia para la planificación de las finanzas públicas. Este factor es particularmente importante para Bolivia, debido al gran número de donantes que operan en el país, los cuales contribuyen a las finanzas públicas, pero también representan costos de transacción para el país, en vista de los requisitos de coordinación y de adquisiciones.

- 3.8 **En cuarto lugar**, se evalúa el cumplimiento en relación con su relevancia para la planificación del sector público. El principal indicador para propósitos de planificación es el del grado de predecibilidad de los flujos monetarios, medida ésta por la volatilidad de la ayuda. También, estudiamos el impacto de los flujos sobre el gasto público y discutimos muchas de sus implicaciones, sobre todo el tema de la fungibilidad de la ayuda y los gastos de inversión.
- 3.9 El desempeño de la ejecución resultó, en general, superior al promedio del Banco. La mediana de varios índices señala una ejecución de carácter relativamente oportuno, con relativamente pocos problemas, que cumplió los requisitos de supervisión del Banco. La ejecución de los proyectos ha sido más rápida que el promedio, con menos probabilidades de ser clasificados “en situación de alerta” o con problemas de ejecución.
- 3.10 La puntualidad de la entrega puede considerarse un componente del ciclo del proyecto, el cual comienza con el Perfil I y termina cuando ya han concluido todas las actividades de evaluación. Para Bolivia, cada etapa de entrega de un proyecto presenta diferentes resultados. Como señaláramos anteriormente, los proyectos de inversión en Bolivia implican un largo tiempo de preparación, debido en parte al “reciclaje” de proyectos de un ciclo de programación al siguiente. Sin embargo, en materia de ejecución, el país está teniendo mejores resultados y ha venido mejorando con el tiempo. En promedio, los proyectos han excedido en cuatro años su tiempo de ejecución original. Este promedio es menor en el caso de los proyectos activos, cuya ampliación media es de 31 meses. Este menor promedio previsto ocurre pese a que los proyectos cerrados tienden a ser los de ejecución más rápida, en especial si hablamos de proyectos aprobados a finales de los años noventa<sup>40</sup>. En cuanto a la incidencia del menor nivel de desembolsos, si se miden éstos respecto del promedio del Banco, se puede observar que Bolivia tiene igualmente un buen desempeño. Esta tendencia obedece fundamentalmente al buen desempeño del más reciente grupo de proyectos, más que a un aumento de la tasa de desembolsos de proyectos anteriores. En efecto, hay proyectos previos, como dos de los proyectos de infraestructura aprobados en el primer ciclo de programación, que continúan en ejecución y han acumulado retrasos de más de ocho años respecto del plazo original. Mientras tanto, se prevé que las operaciones más recientes sobre reforma del Estado (como el Programa de Modernización de la Administración Financiera [BO-0196] y el Programa de Reforma Aduanera [BO-0159]) se excederán, en su tiempo de ejecución, menos de un año con respecto al plazo original. Basándose únicamente en los proyectos en ejecución, la incidencia del menor nivel de desembolsos resultó ser apenas inferior a un cuarto de los proyectos, lo que coloca a Bolivia directamente en el grupo de países de mejor nivel de desempeño.
- 3.11 Este dinámico patrón se refleja también en el sostenido mejoramiento de la autoevaluación de proyectos que realiza el Banco a través del sistema de información de alerta para proyectos y el de ISDPs. En ambos casos, los datos revelan una mejora en i) los índices relativos a los productos, como las calificaciones de avance de la Implementación y ii) el carácter oportuno de la

entrega, que se refleja en el número de ingresos al sistema de información de alerta para proyectos y en la incidencia y profundidad del menor nivel de desembolsos.

- 3.12 Esta correlación es de prever, tomando en cuenta de que podría preverse que los problemas de ejecución causen retrasos, lo que se traducen directamente en la prolongación del plazo de ejecución de los proyectos. En efecto, si elaboramos un modelo de la prolongación del plazo de ejecución —tanto la observada en los proyectos cerrados como la proyectada en función de los perfiles de desembolso anteriores- la conclusión es que los proyectos clasificados con avances deficientes en la ejecución tengan un plazo de ejecución ocho meses más prolongado que los que nunca recibieron tal clasificación. El corolario es que incluso en el caso de los proyectos que nunca han sido clasificados con problemas de ejecución se experimentarán retrasos sustanciales en sus desembolsos. En el caso de Bolivia, los retrasos fueron de 31 meses para los proyectos cerrados, con una proyección similar para los que están en ejecución (véanse los Cuadros A8 y A9 del anexo).
- 3.13 Los resultados favorables en cuanto a la puntualidad de la entrega y los avances de la ejecución se reflejan además en la alta tasa de observancia del Banco en cuanto a sus propios instrumentos de supervisión. Si bien no se tiene información para principios de la década, entre 1998 y 2001 el Banco cumplió la gran mayoría de las actividades de supervisión estipuladas. Todos los ISDP se realizaron conforme a lo previsto, casi todos los informes de terminación de proyectos se concluyeron a tiempo, e igualmente se efectuaron (con creces) todas las visitas administrativas y de inspección en el momento estipulado. Este desempeño se refleja en el alto índice de supervisión alcanzado, es decir, 0,8.
- 3.14 La eficiencia de los proyectos respecto de medidas monetarias es difícil de evaluar debido a la falta de información sistemática sobre gastos. Las únicas medidas de gastos son i) las utilizadas por el personal para preparar los proyectos y ii) las previstas en el documento de préstamo para los fines de la unidad ejecutora<sup>41</sup>. No obstante, en ambos casos los datos se han visto afectados por distintos tipos de errores de medición<sup>42</sup>. A pesar de las posibles fuentes de error de las mediciones, ambas medidas de costos arrojaron resultados consistentes<sup>43</sup>. En los dos casos se observa una estructura de costos que aumenta con el monto del préstamo, menos que proporcionalmente, lo que que indica la presencia de costos fijos relacionados tanto con la preparación de los proyectos como con su ejecución. Dicha estructura indica que los proyectos de montos más pequeños tienden a tener una porción de fondos menor disponible para inversión y porción mayor para las fases de preparación y ejecución de los documentos. Para el caso de Bolivia, observamos que el país tiene costos superiores a los previstos en ambas dimensiones. Al compararse proyectos de tamaño similar, los costos de Bolivia tienden a ser superiores al promedio del Banco tanto en la preparación como en la ejecución, aunque la magnitud de las diferencias es modesta.
- 3.15 Más allá de la caracterización de los costos y montos de los préstamos, resultaría de utilidad relacionar las tareas de preparación del Banco con los montos



- adicionales que éstas implican, en última instancia, para los costos de transacción de los préstamos. Aquí surge un patrón predecible: los préstamos con mayor tiempo de preparación tienden a ser los que tienen mayores costos relacionados con la etapa de elaboración de proyectos. Para el Banco en general, un aumento del 5% en el tiempo de preparación es asociado con un aumento del 1% en los costos de preparación del préstamo. En Bolivia esta relación fue de una magnitud similar. Los resultados no se traducen en mayores costos para la unidad ejecutora, ya que éstos no están relacionados con los tiempos de preparación.
- 3.16 Si bien las categorías de gastos del BID no se pueden comparar entre los distintos proyectos, el Banco lleva cuenta de la forma en que se asignan los costos dentro de dichas categorías. En casi todos los casos, las categorías originales de gastos de la institución no corresponden a las categorías finales de gastos. En algunos casos ello se debe a la existencia de categorías flexibles de gastos, como “imprevistos” o “no asignados”, que le dan al proyecto mayor flexibilidad en cuanto a los gastos, pero en la mayoría de los casos esto se debe a una reorganización de las categorías de inversión vinculadas a los componentes del proyecto. Como se esperaba, el grado de reasignación entre categorías aumenta a medida que se ejecutan los desembolsos del proyecto: los de reciente aprobación no tienen incidencia sobre la reorganización de los gastos, mientras que los cerrados tienen, en promedio, un 13% de gastos asignados en forma distinta a la originalmente programada. En el caso de la ejecución de los proyectos, la cifra es menor: 7,6%. Al incorporar el tiempo de ejecución, los proyectos de Bolivia coinciden con el promedio del Banco, con un 8,8% de reorganización de montos.
- 3.17 El Banco no cuenta con instrumentos para determinar la eficiencia con la cual se gastan los fondos. No obstante, realiza una auditoría del cumplimiento de sus propios requisitos —fundamentalmente en materia de desembolso— mediante la realización de auditorías anuales de los fondos desembolsados<sup>44</sup>. Los resultados de estos exámenes anuales colocan a Bolivia entre los países con el menor número de problemas de auditoría. Entre 1998 y 2002, período para el cual hay datos disponibles, se observa que el volumen de desembolsos que recibieron una calificación por los auditores fue del 40%. Este resultado coloca a Bolivia en el puesto 18 dentro de un número de 25 países.
- 3.18 Aparte de los costos administrativos y de preparación mencionados anteriormente, existe un consenso cada vez mayor entre donantes y prestamistas, en el sentido de que los fondos y donaciones externos también han producido considerables costos de transacción en relación con los requisitos de seguimiento, elaboración de informes y adquisiciones, así como todos los costos relacionados con una coordinación pobre entre donantes<sup>45</sup>. Esta preocupación se refleja en los resultados de la reciente encuesta realizada por la OCDE en 11 países, incluida Bolivia<sup>46</sup>. Las quejas que tuvieron mayor incidencia en la encuesta, aparte del reclamo general de que el programa de préstamos no responde a las prioridades del país, tiene que ver con los costos directos e indirectos de coordinación y cumplimiento relacionados con el trato con los donantes (véase el Cuadro A10 del

anexo). De particular interés es la alta incidencia de reclamos relacionados con los “procedimientos de los donantes”<sup>47</sup>.

- 3.19 En el caso de Bolivia, los costos de transacción son particularmente pertinentes, teniendo en cuenta el monto de la ayuda y el número de organismos que operan en el país. El monto de los flujos externos es uno de los más altos de América Latina y el número de organismos también resulta elevado, habiendo operado en el país, en el transcurso de la década, 48 organizaciones presentes en el país a lo largo de la década<sup>48</sup>. La distribución de los compromisos entre organismos también incrementa la incidencia de la coordinación, en casi todos los casos por volúmenes de recursos relativamente pequeños. Los tres organismos principales en el país —BID, CAF y Banco Mundial— representaron el 63% de todos los compromisos de créditos y donaciones. Los 12 primeros organismos representan el 90% de los recursos, con el 10% restante distribuido entre 36 organizaciones. Esta distribución tan asimétrica se refleja también en el crédito o la donación promedio, que también es mucho mayor para los organismos más grandes. Las 12 entidades más importantes aprobaron contratos por un valor promedio de 10 millones de dólares, mientras que los organismos restantes aprobaron montos medios mucho menores: 4,6 millones.
- 3.20 Existen indicios, al menos a nivel anecdótico, de que los requisitos burocráticos mencionados anteriormente y la deficiente coordinación han tenido repercusiones negativas sobre la ejecución de los préstamos del Banco. Un buen ejemplo de ello es el caso del apoyo del BID para el censo (BO-0189), donde el cumplimiento de los procedimientos de la institución se caracterizó como problema de magnitud para la ejecución, sobre todo dada la complejidad de las diferentes tareas que debían cumplirse a fin de preparar dicho censo<sup>49</sup>. En el caso de la coordinación de la ayuda, una reciente evaluación llevada a cabo por el Comité de Asistencia para el Desarrollo en cuanto a la coordinación de los donantes en Bolivia destaca el caso de MECOVI, para el cual se estimó que el cumplimiento de los distintos requisitos de seguimiento y notificación de los diferentes donantes (Banco Mundial, BID, PNUD, Suecia y Canadá) ocupó el 45% del tiempo del coordinador de programas del INE<sup>50</sup>.
- 3.21 Teniendo en cuenta la importancia de este tema para Bolivia, no debe sorprender que el país se haya sido el primero en tratar este tema con el Banco Mundial, antes del Marco de Desarrollo Integral (CDF) y el de la EBRP. El país desempeñó un papel activo en los esfuerzos de coordinación con los organismos multilaterales, al mismo tiempo que asumió una función más activa en la determinación de sus propias prioridades de gastos. Esto comenzó con las actividades iniciales enmarcadas en el primer Diálogo Nacional y la elaboración del Plan de Acción Nacional de Bánzer-Quiroga, a lo que siguió un segundo Diálogo Nacional que culminó con la EBRP.
- 3.22 La EBRP es la herramienta más prominente para coordinar las prioridades de Bolivia y de los donantes en el país. En este contexto, cabe destacar que hubo un considerable apoyo tanto para el segundo Diálogo Nacional que informó la EBRP

como para la propia estrategia, opinión que fue corroborada durante las entrevistas de la misión. La EBRP ha servido como mecanismo para coordinar las líneas de acción entre Bolivia y los principales agentes que operan en el país<sup>51</sup>. Sin embargo, el CDF no se ha plasmado en las correspondientes políticas. No se ejecutó como contrapartida institucional a las iniciativas de diálogo de políticas del país, por lo que, a diferencia de lo que ocurriera con la EBRP, es relativamente desconocido, ya que sólo tienen conocimiento del mismo los burócratas de alto rango<sup>52</sup>. Además, entre los otros donantes — incluido el FMI— ha ganado poco terreno. De hecho, el CDF se ha vuelto redundante en Bolivia, dado que i) lo reemplazaron las propias iniciativas del país y ii) fue superado por un proceso más coordinado e incluyente en torno a la EBRP<sup>53</sup>. Una de las implicaciones de la falta de relevancia del CDF de desarrollo integral en Bolivia hasta ahora es la de que el país y la cooperación internacional deben confiar en el proceso del documento de la EBRP como método para coordinar las políticas fuera del gasto social. Ello reviste particular importancia para el BID, teniendo en cuenta el enfoque de la estrategia en el sentido de centrarse en las actividades productivas y el crecimiento. Dado que esos elementos se tratan, en gran medida, en relación con su papel en la reducción de la pobreza, tal vez sea necesario reevaluar los mecanismos de coordinación de los que dispone Bolivia.

- 3.23 Como ya se señaló, los problemas de coordinación de la entrega de los flujos externos —tanto con el país como con los donantes y prestamistas— pueden tener efectos adversos en materia de ejecución y de efectividad en el desarrollo. No obstante, los flujos externos también generan otros dos interrogantes relacionadas con las finanzas públicas. En primer lugar, estos flujos representan una fuente adicional de variabilidad e impredecibilidad. Para facilitar la planificación de los gastos, los planificadores centrales y los ministros del ramo deben poder prever la disponibilidad de fondos provenientes de flujos externos. En segundo lugar, en lo que respecta al Banco, la eficacia de los flujos externos puede verse menoscabada por el destino final de los fondos, así como por los efectos ingreso y sustitución que éstos generan. En la medida en que los fondos son enteramente fungibles, los desembolsos del Banco podrían simplemente reducirse de los gastos en otros sectores.
- 3.24 En el caso del BID, los flujos se han caracterizado por su alta fluctuación, pero esto no es el caso de Bolivia. El coeficiente de variación de los flujos financieros fue 37,10, lo que representa la corriente de fondos menos fluctuante de todos los países miembros en el transcurso de la década en estudio<sup>54</sup>. Además, el Banco ha participado en las dos principales iniciativas de alivio de la deuda, que en ambos casos perseguía aumentar los fondos para los programas sociales a fin de preservar la corriente de beneficios. Estos préstamos dirigidos a mantener el gasto social durante una coyuntura fiscal difícil han contribuido a mantener flujos que son regulares y anticíclicos.
- 3.25 La evaluación se propuso además determinar el destino de los flujos financieros del BID en relación con los gastos de capital y los gastos corrientes<sup>55</sup>. La conclusión, que no se limita al caso de Bolivia, es que los desembolsos tienden a

tener un mayor impacto sobre el gasto corriente que sobre el gasto de capital, con una diferencia de magnitud entre los dos de aproximadamente 4 a 1 (en el modelo básico, cada dólar desembolsado se relacionaba con un aumento de 0,8 en el gasto de capital de uno de 0,13 en el gasto corriente). Los resultados indican también que los desembolsos del BID tienen el mismo impacto que los de otros organismos multilaterales. Tampoco es importante la proporción de los desembolsos correspondientes al préstamo en apoyo de reformas de política con respecto a los desembolsos de los préstamos de inversión: lo que importa son los desembolsos generales. Estos resultados no son nuevos, sino que forman parte de una bibliografía amplia y bien documentada en la que se indica que los organismos multilaterales y bilaterales no han podido colocar los fondos de inversión en los sectores deseados. Antes bien, los gobiernos están en gran medida en condiciones de hacer sustituciones entre categorías de inversión, lo que vuelve fungibles a los fondos.

- 3.26 Las conclusiones que anteceden indican que la experiencia del Banco en materia de ejecución ha sido positiva. Se han registrado retrasos, pero en general menos graves que en otros países. En cuanto a la autoevaluación del BID, las conclusiones señalan nuevamente un número menor de proyectos en “situación de alerta”. Con respecto al mandato de supervisión y evaluación del Banco, los resultados han sido corrientes, con un alto nivel de cumplimiento (informes de terminación de proyectos realizados, misiones culminadas, etc.). Lo mismo es cierto para las calificaciones de los auditores, que en Bolivia en general han sido mejores que las correspondientes al promedio del Banco. Estos resultados son complementados por una experiencia positiva del Banco en cuanto al carácter cíclico y la volatilidad de sus flujos financieros, que resultaron ser sumamente predecibles (es decir, no volátiles), no habiendo sido procíclicos.
- 3.27 La segunda parte de los resultados sobre la entrega es un tanto diferente. La revisión de la bibliografía existente, llevado a cabo durante la evaluación, permitió determinar que los requisitos de seguimiento e información constituyen, junto con los problemas de coordinación de la ayuda, uno de los principales problemas de cumplimiento. La evaluación permitió determinar que estos dos aspectos se han vinculado con problemas de ejecución. Más aún, si bien los esfuerzos de coordinación del país, con el respaldo de la EBRP, han constituido un instrumento útil para la coordinación y la definición de prioridades, resulta claro que el nivel deseado de armonización entre agentes, uno de los principios del CDF, no se ha alcanzado. Estos problemas, sumados a la conclusión de que los flujos financieros (tanto los del BID como los de otros organismos) se vinculan con un aumento del gasto corriente mucho mayor que el del gasto de capital, plantean inquietudes en relación con la eficacia del Banco en cuanto a la generación de resultados.

## IV. RESULTADOS LOGRADOS

- 4.1 En el presente capítulo se analizan los resultados del Banco durante los 12 años que comprende el período de evaluación. La estrategia de evaluación siguió dos variantes. En primer lugar, un análisis global basado en las variables a nivel macroeconómico describirá la evolución de los resultados en el transcurso del tiempo. Teniendo en cuenta la compleja naturaleza de la participación del Banco y de la magnitud de sus flujos de recursos, el BID puede considerarse en forma razonable como socio en el desarrollo y, en ese sentido, responsable conjunto de los resultados positivos y negativos. Además, dadas las pruebas presentadas anteriormente en relación con la similitud de objetivos entre el Banco y Bolivia, es razonable tratar a las dos entidades en forma conjunta. Esta metodología a nivel macroeconómico se complementa con un análisis más detallado de proyectos específicos, seleccionados como muestra representativa de las intervenciones del Banco, pero con un sesgo hacia proyectos que ya han arrojado resultados. Este enfoque a escala microeconómica se basará en un examen de la documentación de los resultados por parte del Banco (ISDP, informes de terminación de proyectos, evaluaciones intermedias, evaluaciones ex post), así como en los datos recopilados por OVE de las entidades ejecutoras y varias otras fuentes de datos.
- 4.2 Para los efectos de esta evaluación, las intervenciones del Banco se agruparon en tres categorías: inversión social, inversión en actividades productivas e infraestructura y gobernabilidad y reforma del Estado, tomando en cuenta que tanto la inversión social como dicha reforma están íntimamente ligadas debido a los cambios en la prestación de servicios que implica el proceso de descentralización del país.
- A. Infraestructura y crecimiento**
- 4.3 La infraestructura ha representado uno de los pilares del apoyo financiero del Banco en el país. Ningún otro sector representó en la programación un monto monetario mayor que el de la infraestructura. De los 15 préstamos más grandes, cinco eran para infraestructura, tres de ellos para construcción de carreteras. La infraestructura representa además, desde un punto de vista histórico, un sector antiguo en la cartera del Banco, cuya importancia va disminuyendo al ritmo del aumento de la prominencia de las inversiones en reformas y en lo social. Lo mismo ocurre en el caso de Bolivia. La infraestructura, al menos en un inicio, forma parte de lo que parece ser una estrategia de crecimiento del Banco basada en subsidios a la inversión de capital. Sin embargo, a mediados de la década se abandona esta estrategia, y con ella la mayoría de los proyectos de infraestructura.
- 4.4 La declinación de las inversiones en infraestructura como base fundamental de la estrategia de crecimiento se agudiza por los deficientes resultados obtenidos en el sector, particularmente en la construcción de carreteras. Mientras que a nivel del Banco en general el sector tiende a tener un ritmo de desembolso más rápido que el de otros sectores, en Bolivia ha resultado el más problemático de los sectores analizados, sobre todo debido a las demoras en la ejecución.

- 4.5 El caso de la infraestructura vial es de particular interés, habida cuenta de la importancia del sector para el desarrollo de Bolivia y en virtud de su relevancia para la cartera del país. Bolivia tiene uno de los mayores déficit viales de América Latina. Esto implica mayores costos de transporte (10% a 30% más que sus vecinos en términos de US\$/ton-km) y una menor accesibilidad, por lo que resulta razonable suponer que la infraestructura vial es importante para el desarrollo de la actividad productiva del país.
- 4.6 El impacto de los retrasos en la ejecución puede comprometer en dos sentidos el valor de los beneficios para el país. En primer lugar, si la utilidad de la inversión no es estacionaria, sino que cambia con el tiempo a medida que varía el entorno macroeconómico y social del país, los flujos de recursos entregados años después de lo previsto pueden tener un impacto atenuado. Si bien esta hipótesis no se verificó en el contexto de la evaluación, se plantea en el presente documento como simple inquietud en el sentido de que no se ha abordado este aspecto en ninguno de los documentos de préstamos analizados. En segundo lugar, si los proyectos de inversión tienen las altas tasas de rendimiento que se espera de ellos, un año de retraso, en líneas generales, tendrá un considerable costo de oportunidad. En otras palabras, mientras mayor sea la razón de costo y beneficio en términos de VAN, mayor será el costo de oportunidad asociado al retrasar la ejecución. En el caso del Proyecto de la Carretera Patacamaya-Tambo Quemado (BO-0106), si nos guiamos por las proyecciones iniciales de una tasa de rendimiento interno del 18% (y las conclusiones de los informes de terminación de proyecto indican que, en efecto, se obtuvieron considerables beneficios), el costo de oportunidad puede ser particularmente grande<sup>56</sup>.
- 4.7 Un examen de la documentación del Banco (ISDP y de terminación de proyecto) permite identificar dos factores principales que llevaron a los retrasos de ejecución. El primero tiene que ver con los problemas que se originan frente a la necesidad de satisfacer los requisitos del Banco, incluidas las evaluaciones de impacto ambiental. El segundo factor es consecuencia del hecho de que el BID no logró prever el impacto que los proyectos de reforma institucional respaldados por el Banco tendrían sobre otros proyectos de inversión, ni tampoco coordinar la inversión y la reforma con otras entidades, incluido el país. En el caso de la operación BO-0106, tanto los ISDP como los de terminación de proyecto señalan prolongados retrasos en los desembolsos relacionados con la descentralización del Servicio Nacional de Caminos, institución encargada de ejecutar los proyectos de carreteras. Esta delegación de funciones administrativas en las prefecturas generó dificultades técnicas y de coordinación insuperables, que detuvieron el proyecto<sup>57</sup>. La descentralización de las carreteras también trasladó a los municipios la responsabilidad de los fondos de contrapartida, que bien pueden haber sido una razón más para las demoras de ejecución<sup>58</sup>.
- 4.8 No obstante, existen pruebas del impacto de la construcción vial en materia de desarrollo. En el caso de la operación BO-0106, se llevó a cabo una evaluación ex post para comparar los indicadores antes y después de la ejecución del proyecto. La comparación que se realiza en la evaluación ex post revela que el tránsito vial

aumentó (tanto a nivel nacional como entre Bolivia y Chile), en algunos casos a un ritmo del 15% anual. Además, una evaluación de seguimiento de la TIR (tasa de interna de retorno) del proyecto indica apenas un 3% de atenuación entre la tasa de rendimiento proyectada y la alcanzada.

- 4.9 En el sector de la electricidad, el Banco aprobó mejoras de capital en los ámbitos de generación, transmisión y distribución de energía, fundamentalmente en las tres principales empresas de servicios del país<sup>59</sup>. El proyecto obtuvo una evaluación favorable tanto en los ISDP como en los de terminación de proyecto. Generó básicamente todos los productos previstos, si bien con retrasos relacionados principalmente con problemas de adquisición y contratación de contratistas. En cuanto al logro de objetivos y resultados, no se recopilaban datos (medidas de fortalecimiento institucionales, fiabilidad del servicio eléctrico y demanda insatisfecha), ni se llevó a cabo la evaluación ex post estipulada en el documento de préstamo. Además, si bien con antelación se estableció una TIR (a un muy alto nivel del 32%), no se definió una TIR de seguimiento, pese a haberse reformulado el proyecto. Tampoco se buscó medir en el informe de terminación de proyecto ninguno de los resultados del proyecto, ni el sistema de seguimiento del Banco se ocupó de ellos<sup>60</sup>. A pesar de esta falta de información, tanto en dicho informe como en el de seguimiento del desempeño de proyectos se llega a la conclusión de que estos objetivos se cumplieron, pero dicha conclusión no se fundamenta con ninguna explicación.
- 4.10 El Banco ha participado activamente en los esfuerzos de Bolivia por exportar gas; en este sector específico de la infraestructura, si bien el Banco no aprobó préstamos para el país durante el período de programación, aprobó en 1997 un préstamo regional por US\$ 240 millones<sup>61</sup> para cofinanciar la construcción del gasoducto Bolivia-Brasil.
- 4.11 Los resultados de la operación regional pueden identificarse inmediatamente, ya que el gasoducto ha brindado una salida de exportación para Bolivia en sustitución del contrato con Argentina que está a punto de vencer<sup>62</sup>. El nuevo gasoducto duplicó el valor de las exportaciones de gas, en razón del aumento de los volúmenes y de un precio de contratación más alto. Sin embargo, este impacto es inferior a los volúmenes proyectados originalmente, pues se sobreestimó la demanda de gas de Brasil y las cantidades despachadas han sido de un nivel mínimo de compra garantizada (modalidad “take-or-pay”). Este punto es importante por dos razones. Como la capacidad de volumen del gasoducto, cuando está a plena compresión, es más del doble del volumen de compra garantizada, ello implica que i) los ingresos serán menores que los proyectados originalmente y ii) el costo de la tubería es considerablemente superior al que habría costado un ducto de menor diámetro para el despacho de gas comprimido<sup>63</sup>. Dada la participación del sector privado, la primera preocupación es la más importante, ya que los riesgos relacionados con la rentabilidad y los costos no son asumidos por el gobierno directamente. No obstante, en relación con los ingresos, las proyecciones no cumplidas tienen importantes implicaciones financieras para el país.

- 4.12 La distribución de los beneficios por concepto de las exportaciones de gas es también motivo de inquietud y hoy en día tema de debate público en Bolivia. Las investigaciones permiten concluir que, aunque el sector logra atraer inversión, la penetración de la actividad económica relacionada con el gas en la economía boliviana es en general muy limitada, con efectos sumamente atenuados en materia de empleo e ingresos<sup>64</sup>. En otras palabras, los efectos multiplicadores de las inversiones en gas no son altos en términos de empleo e ingresos internos.
- 4.13 A la luz de los cambios geopolíticos que ha experimentado el mercado latinoamericano del gas natural, resulta evidente que a menos que se presenten impactos positivos imprevistos en la demanda de gas en Brasil, las exportaciones probablemente serán iguales o inferiores a los niveles de 2002. Ello implica que Bolivia necesitará encontrar mecanismos de exportación alternativos<sup>65</sup>. Una opción, que Bolivia ha promovido activamente con el respaldo del Banco, consiste en licuar y exportar gas, opción que ha suscitado oposición política en el país y se ha convertido en un tema que ha polarizado el debate en torno a las políticas internas. Una segunda opción consistiría en buscar acuerdos de exportación con Argentina, ya que es probable que la demanda de este país siga siendo alta y se calcula que Bolivia tiene reservas por otro lapso aproximado de 16 años. El país trabaja actualmente en torno a dicha alternativa, pero en vista de la pequeña capacidad de exportación hacia Argentina, esta opción a corto plazo aumentará apenas marginalmente las exportaciones. De hecho, en los dos casos mencionados, las perspectivas de aumento de las exportaciones se presentan, en el mejor de los casos, a mediano plazo, y requerirían una sustancial inversión de capital.
- 4.14 La conclusión que se deriva del análisis que antecede es que las intervenciones del Banco habrían podido generar beneficios superiores a los que en definitiva se obtuvieron. El Banco hizo mucho menos de lo que se había propuesto hacer, y tanto en el sector energético como en el sector del transporte la entrega por parte de la institución sufrió retrasos. Adicionalmente, en el caso del proyecto de transmisión eléctrica, el BID no recopiló información sobre los objetivos de desarrollo, ni llevó a cabo una evaluación ex post para validar las proyecciones tan altas formuladas en cuanto a la TIR.

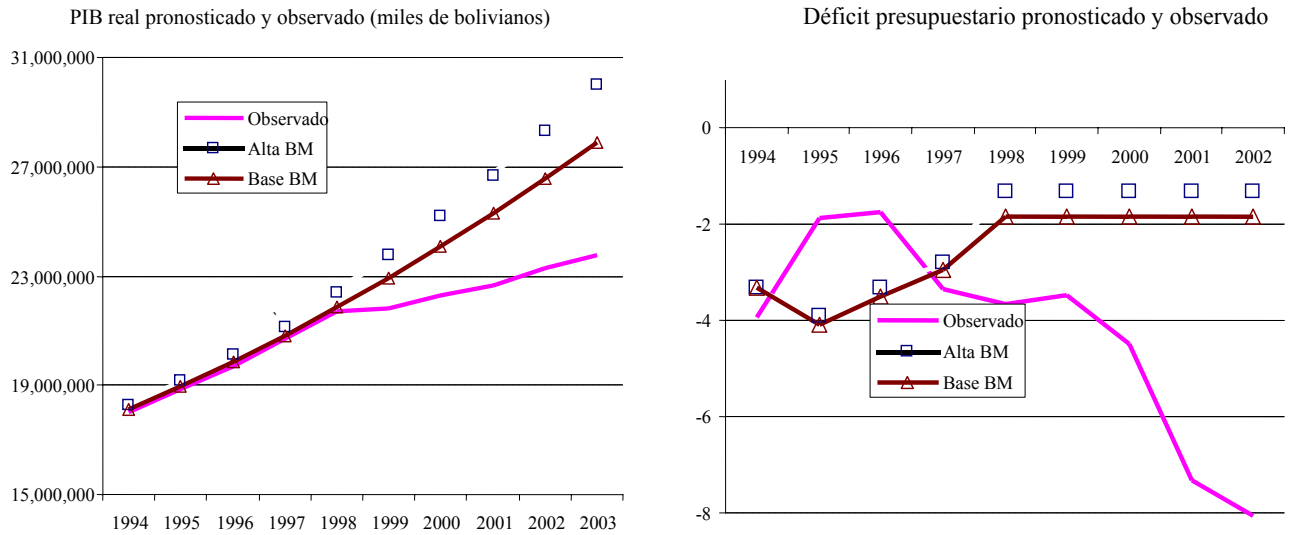
## **B. La reforma del Estado como modelo de crecimiento**

- 4.15 El análisis de los capítulos 2 y 3 indica un cambio en el énfasis del Banco en Bolivia durante la década y un cambio gradual hacia una estrategia basada en la reforma del Estado. Mientras el BID aprobó inicialmente un perfil de préstamo dirigido hacia las inversiones de capital, posteriormente se centró en la idea prevaeciente del cambio institucional como modelo de crecimiento. Principios como la redefinición de los derechos de propiedad, la corrección de las distorsiones de las reglas del mercado y redefinición del papel del Estado se hicieron cada vez más frecuentes tanto en la programación como en los documentos del Banco, los cuales caracterizan estos cambios bajo la rúbrica de la reforma institucional. Desde un punto de vista teórico, las actividades que



- eliminan la pérdida de eficiencia, aumentan la eficiencia económica y reducen los costos de transacción resultan atractivas pues encierran la promesa de un beneficio sin costo alguno. Este atractivo no pasó desapercibido para el país ni para las organizaciones multilaterales, que promovieron activamente el nuevo enfoque<sup>66</sup>.
- 4.16 En este nuevo enfoque sobre crecimiento, que era un elemento central de la estrategia de crecimiento de Bolivia, la reforma del Estado ocupó un lugar destacado en los dos primeros gobiernos del período, a través del programa de privatizaciones, así como en los dos últimos gobiernos con los esfuerzos por descentralizar, reformar el ámbito impositivo y reformar el servicio público del Estado. Los objetivos de la privatización eran claros: aumentar la inversión, aumentar el crecimiento del PIB y reducir el gasto del sector público<sup>67</sup>. Se partió de la hipótesis de que al separar al Estado de las actividades industriales y dejar éstas en manos del sector privado, podrían alcanzarse estos objetivos. El segundo tipo de reforma del Estado tenía que ver con el objetivo de aumentar la participación política de los ciudadanos en la formulación de las políticas y mejorar la calidad y eficiencia del gasto público a nivel local. Estos objetivos se lograrían principalmente a través del proceso de descentralización. El tercer cambio fundamental, relacionado con el segundo, se refería a la prestación de servicios públicos, con énfasis en la eliminación de la corrupción y el *patronage* para así poder reducir las ineficiencias en el uso de los fondos públicos. Bolivia ejecutó los tres tipos de reforma, con grados distintos de intensidad, y el Banco brindó respaldo para todas ellas.
- 4.17 Los beneficios ex ante y el atractivo teórico de la reforma institucional —y de la reforma del Estado en particular—, así como los beneficios de este proceso de reforma, resultaron ser, desafortunadamente, sobreestimados. En distintas ocasiones los resultados proyectados tanto por el Banco Mundial y el FMI como por el BID no guardaron proporción con los resultados realmente observados. En los casos del Banco Mundial dichos resultados se cuantificaron, tal vez en ninguna instancia en forma más explícita que en el planteamiento de enfoque de las reformas, de 1994<sup>68</sup>. Se observa allí una sobreestimación del nuevo nivel de crecimiento estable para el país (5,5% a 6% en términos reales) del nivel de sostenibilidad de su deuda. En el caso del BID, resulta mucho más difícil realizar una evaluación del avance hacia el logro de las metas, ya que la revisión de los proyectos produjo pocos resultados en términos de proyecciones empíricas: los proyectos del Banco muestran constantemente una falta de metas medibles en función de las cuales se pueda constatar los resultados. Sin embargo, las proyecciones sobre crecimiento y pobreza en las dos iniciativas para los PPME, en las cuales el BID fue el principal contribuyente multilateral, muestran también una sobreestimación. En el caso de la primera de dichas iniciativas, los cálculos estimativos del déficit del sector público —incluidas las pensiones— nunca superaron el 3,2%. Además, el documento sobre punto de culminación señalaba tasas de crecimiento real del 5,5% a partir de 1999. En la segunda iniciativa para los PPME, se observa una persistencia del optimismo, con una tasa de crecimiento estable del PIB del orden del 6%.

**Figura 4.1: Proyecciones de crecimiento y déficit presupuestario**



4.18 En resumen, en los casos documentados para los cuales la comunidad de entidades multilaterales ha formulado cálculos estimativos del crecimiento (relacionados con préstamos), ya sea la iniciativa para los PPME o de la EBRP, o evaluaciones internas de los posibles beneficios a cargo de organismos específicos, las proyecciones han arrojado un nivel estable de crecimiento de entre 5,5 % y 6%. Dichas proyecciones se formularon en un país cuyas tasas de crecimiento real habían alcanzado un promedio de apenas el 2,7% y tan sólo un 0,4% en términos per cápita en los últimos 50 años. Es innegable el atractivo de las proyecciones que prometen tasas de crecimiento real sostenibles más de dos veces superiores a los promedios históricos.

**Cuadro 4.1 Convulsiones macroeconómicas en Bolivia**

Década	Climatológicas	De gobernabilidad		Términos de intercambio	Tipo de cambio real
		Duración promedio del gobierno	Cambios de política		
1950	Un caso grave	3,0	1	Sin datos	Sin datos
1960	Un caso grave	1,5	3	No	No
1970	Un caso grave	1,6	3	i) otros metales i) precios del estaño (muy grave) y	Un caso muy grave

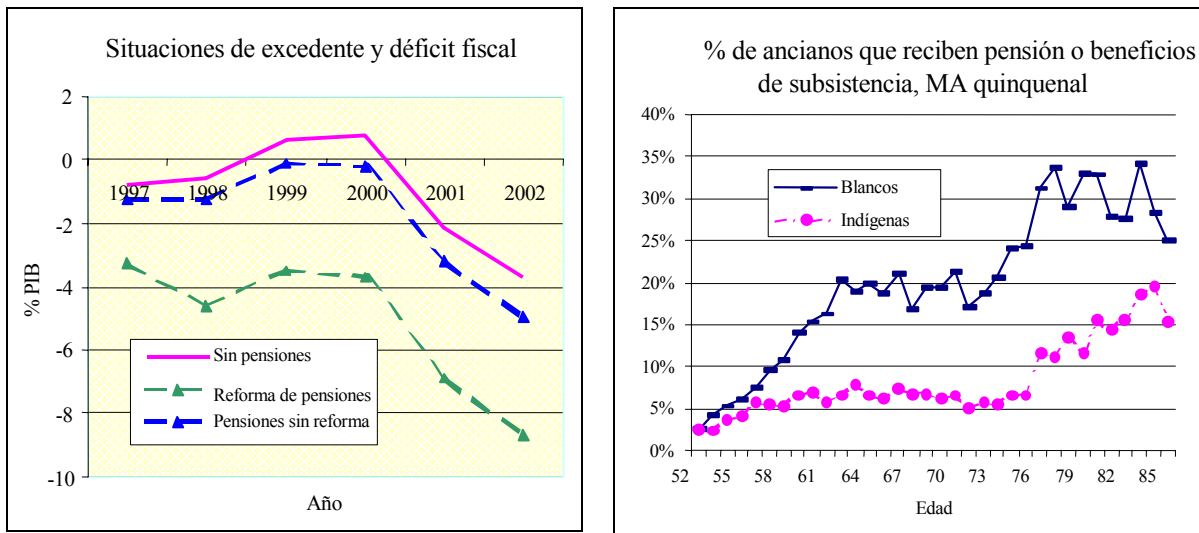
1980	Un caso grave y uno muy grave	1,4	3	ii) precios del gas (muy grave)	Dos casos muy graves
1990	Un caso grave y uno muy grave	3,3	0	i) precios de la soja	Dos casos moderados

Fuente: Varias. Para mayores detalles, véase el Anexo 5

- 4.19 Parte del déficit en relación con las metas de crecimiento y de reducción de la pobreza, al igual que variables relacionadas, como el déficit fiscal, se pueden vincular con la serie de *shocks* macroeconómicos sufrida por el país a lo largo de la década, particularmente al final. El fenómeno de El Niño de 1998 y las devaluaciones argentina y brasileña son tal vez las más importantes. Sin embargo, desde el punto de vista histórico, si hay algo que distingue a esa década es el hecho de haber sido una de las más estables desde la revolución boliviana. El análisis de OVE sobre la incidencia de *shocks* macroeconómicos en los últimos 50 años indica que en la década de los 90 estos fueron relativamente poco numerosos (véase el cuadro anterior).
- 4.20 Aunque el Banco Mundial participó mucho más activamente en las privatizaciones y la reforma de las pensiones en Bolivia, el BID apoyó el proceso con un préstamo sectorial de reformas estructurales y capitalización (BO-0094), otorgado en 1995, y una operación de cooperación técnica reembolsable (BO-0170).
- 4.21 En términos de eficiencia y productividad, la mayoría de los resultados de las privatizaciones fueron positivos; en este sentido, el programa resultó exitoso. Hay pruebas de que las privatizaciones aumentaron la calidad de la prestación de servicios, incrementaron la eficiencia operativa y aumentaron la productividad de las empresas, pero dichas pruebas no respaldan la hipótesis de que las privatizaciones aumentaron la rentabilidad de las firmas<sup>69</sup>. El proceso también atrajo un gran volumen de inversión extranjera, y si bien buena parte de este auge inversor ha decaído, existen indicios de que el nuevo nivel de inversiones extranjeras es más alto que antes de las privatizaciones, si bien no se puede separar el impacto de dichas privatizaciones en los sectores de gran crecimiento como el de agricultura.
- 4.22 Pese a las conclusiones presentadas en los párrafos anteriores, el proceso de privatizaciones se puede criticar dos grandes ámbitos. El primero se relaciona con la equidad. Si bien hay pruebas en ambos sentidos, la mayor parte de las pruebas que utilizan datos comparables indican que los grupos que más se beneficiaron con el programa no fueron los pobres. Más aún, los cambios en los costos por concepto de prestación de servicios produjeron un efecto regresivo, debido a que estos disminuyen con el ingreso como porción del consumo. Los resultados en particular para las áreas rurales no han sido tan amplios como los correspondientes a las zonas urbanas<sup>70</sup>.

- 4.23 La reforma de las pensiones<sup>71</sup>, emprendida junto con las privatizaciones, contó con el pleno apoyo del Banco Mundial (quien también participó parcialmente en su diseño), a través de la concesión de un préstamo de ajuste y cooperación técnica. Sin embargo, el BID también apoyó la iniciativa del país por medio del préstamo sectorial para privatización y a través de una cooperación técnica. El paso de un sistema de aportes a uno de seguro social totalmente financiado se fundamentó por distintas razones, innumerado: i) aumento de la cobertura del seguro social; ii) estímulo para la inversión privada; iii) reducción de los pasivos contingentes; iv) aumento de la correlación entre los aportes de por vida al seguro social y los pagos de beneficios.
- 4.24 Debido a problemas en el diseño de la reforma, supuestos incorrectos sobre el costo de la transición de un sistema a otro, así como a cambios durante la etapa de ejecución del nuevo sistema de pensiones, la reforma comenzó de inmediato a generar costos de transición superiores a los previstos originalmente. El problema se agudizó con la desaceleración de la economía boliviana, lo que produjo ingresos inferiores a los esperados y un gigantesco crecimiento del déficit presupuestario. Los problemas de sostenibilidad a los que ya se aludió están ampliamente documentados, pudiendo clasificarse en tres categorías<sup>72</sup>: i) proyecciones de costos basadas en datos incompletos y supuestos incorrectos sobre la demografía y el impacto de los incentivos de política; ii) clientelismo y “copamiento” del Estado por parte de sectores privilegiados de la sociedad, tanto en la fase de diseño del proyecto como en relación con los cambios durante la etapa de ejecución; y iii) corrupción, fraude y deficiente supervisión de los jubilados inscritos y las prestaciones pagadas.
- 4.25 En términos del desarrollo de los mercados de capital y la promoción de las inversiones privadas, la reforma tampoco tuvo éxito. Debido a que el mercado de valores boliviano está poco desarrollado, a la exigencia de que el FPV coloque gran parte de la cartera en deuda del gobierno, y al amplio margen pagado por los bonos públicos; los gerentes de las pensiones han concentrado sus carteras esencialmente en deuda pública<sup>73</sup>. Esta estrategia ha producido rendimientos adecuados sobre la inversión. No obstante, ha sido muy poco eficaz a la hora de atraer inversiones o desarrollar los mercados financieros del país.
- 4.26 Más allá del aumento de los costos de transición y del hecho de no haberse podido desarrollar mercados financieros, la reforma del plan de pensiones tampoco pudo crear incentivos para lograr la participación del sector informal. En consecuencia, la participación en el sistema de pensiones, según todas las referencias analizadas, siguió siendo tan poco representativa como en el mecanismo original, lo que llevó a la exclusión de aproximadamente el 89% de la población económicamente activa<sup>74</sup>. No se intentó atraer a los trabajadores informales, quienes representan la mayoría de la población económicamente activa, hacia el nuevo y moderno sistema boliviano de pensiones. Esta falta de incentivos afectó particularmente a la numerosa población indígena del país, cuyos integrantes se desempeñan casi exclusivamente en la economía informal, con lo cual se produjo una brecha racial en la incidencia de los beneficios de las pensiones.

**Figura 4.2: Indicadores del resultado de la reforma del plan de pensiones**



Fuente: Escobar (2003)

Fuente: Estimados OVE basados en MECOVI 2002

- 4.27 En síntesis, la reforma de las pensiones no pudo reducir el pasivo contingente relacionado con los cambios demográficos y la participación del viejo sistema de pensiones; por el contrario, a corto y mediano plazos ha agravado considerablemente los costos fiscales del programa, incidiendo así de manera ingente en las finanzas públicas de Bolivia. Desafortunadamente, estos costos sustanciales, que pesan sobre todos los bolivianos, han beneficiado a un selecto grupo de éstos, ya que el sistema de pensiones sigue siendo inaccesible para muchos grupos demográficos. Por último, la reforma de dicho sistema no ha logrado incidir en la calidad de los mercados financieros del país.
- 4.28 La reforma de las privatizaciones no fue sino la primera de una serie de tres reformas del Estado. Las otras dos fueron el proceso de descentralización, que se analizó en el contexto del sector social, y las reformas de la gobernabilidad a nivel del gobierno central. La reforma de la prestación de servicios por el Estado arrancó a finales de los años noventa, bajo la forma de préstamos en apoyo de las reformas i) de la administración tributaria, ii) de la administración aduanera y iii) del sistema judicial, así como iv) las reformas dirigidas a las finanzas públicas y las inversiones a escala subnacional. Entretanto, las reformas centralizadas destinadas a la administración del presupuesto y el gasto público y el control de la corrupción han estado dominadas por las iniciativas del Banco Mundial, contando no obstante también con el apoyo del BID por medio de dos préstamos.

Figura 4.3: Ingresos aduaneros

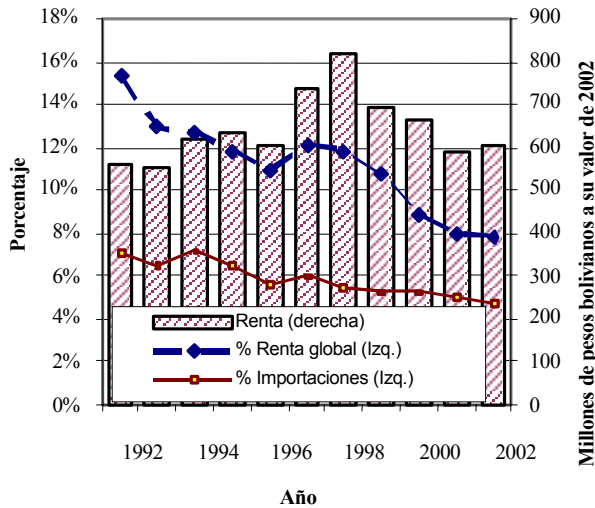
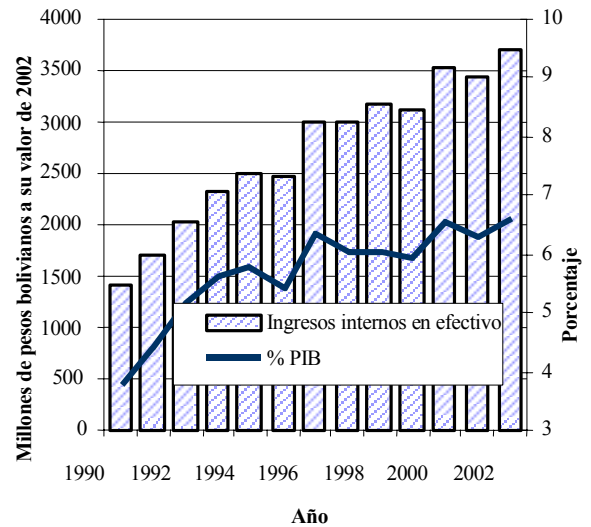


Figura 4.4: Renta interna



Nota: los ingresos internos en efectivo excluyen los impuestos compensatorios (*Valores*), los impuestos a los hidrocarburos (IEHD), los impuestos transitorios y los impuestos por concepto de capítulos especiales (101, 150, 152, 160A).

Fuente: INE, SIN

Fuente: INE

4.29 Una de las experiencias exitosas en la reforma del Estado se ha dado en la recaudación de la renta. En este ámbito el Banco apoyó un enfoque bidimensional: modernización de la renta interna por una parte y de las aduanas por la otra. La primera intervención (BO-0089) consistió fundamentalmente en una reorganización burocrática del SNII, la realización de auditorías internas, la actualización de los sistemas de información y un programa de capacitación de empleados. El programa tuvo por objeto mejorar la eficiencia mediante el aumento de la renta y la reducción de la evasión. Las previsiones en cuanto a aumento de la eficiencia, si bien no señaladas explícitamente en el documento de proyecto, se incluyeron paramétricamente como parte de las proyecciones de renta anual del gobierno y por lo general se ubicaron alrededor del 9%. Las pruebas anecdóticas obtenidas por medio de entrevistas indican que las ganancias de eficiencia fueron objeto de una sobreestimación sistemática<sup>75</sup>. No obstante, a nivel global, los datos del SNII revelan que las recaudaciones como porcentaje del PIB han aumentado considerablemente<sup>76</sup>. Según se muestra en la figura anterior, el aumento de la renta interna, excluidos los programas impositivos temporarios y los impuestos compensatorios (*valores*), fue pronunciado. Sin embargo, dichas mejoras estuvieron limitadas a la primera mitad de la década. Este resultado parece contradictorio, en vista del empeoramiento de la situación fiscal en Bolivia. Sin embargo, el déficit presupuestario aumentó a pesar del incremento de las recaudaciones. Dicho de otro modo, los aumentos de las recaudaciones no han logrado mantenerse al ritmo de los incrementos de los requisitos financieros.

- 4.30 Los resultados positivos que se observan respecto de la recaudación de la renta interna no se repiten en el sector aduanero, si bien para muchos el proyecto del Banco para dicho sector resultó todo un éxito<sup>77</sup>. La reforma, emprendida conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI, procuraba mejorar la eficiencia de las aduanas, reducir el contrabando y aumentar la renta. Tanto las evaluaciones periódicas llevadas a cabo por el BID como las realizadas por el Banco Mundial indican que el proyecto fue bien ejecutado y contó con el pleno respaldo del gobierno boliviano, pero, pese a esas evaluaciones subjetivas, no logró producir un aumento de los ingresos. Incluso si se toman los ingresos como porcentaje de las importaciones, los dos años transcurridos desde la correspondiente implementación hasta ahora no han exhibido sino disminuciones. Es posible que aún estén por concretarse las mejoras de eficiencia, si bien no se puede descontar la posibilidad de que la eliminación de incidencia de notificaciones erróneas y el fraude quizás, de hecho, hayan aumentado el precio de las importaciones, produciendo de esta forma algún tipo de efecto sustitución. No obstante, la evaluación constató de hecho que el proyecto ha mejorado en forma verificable los niveles de servicio, por lo menos en la medida en que dichos niveles se ven representados por el tiempo que toma pasar por las aduanas.
- 4.31 Más allá de la meta de lograr un mecanismo más eficiente para generar ingresos, que Bolivia se encuentra en condiciones de lograr, la reforma del Estado ha tenido como objetivos metas más amplias, incluidas una mejor prestación de servicios públicos y una gestión más eficiente de los recursos públicos. En el contexto de las reformas en los ámbitos aduanero y de renta interna, así como de las intervenciones posteriores dirigidas a mejorar la formulación presupuestaria y la planificación, mejorar el acceso a la justicia y la calidad de la misma y establecer una administración pública basada en los méritos, los organismos multilaterales, con el Banco Mundial a la cabeza, apoyaron elementos claves de la reforma en materia de gobernabilidad<sup>78</sup>.
- 4.32 Es difícil confirmar los resultados que arrojaron estas intervenciones a nivel microeconómico, ya que no existen indicadores ni información sobre líneas de base y metas. Sin embargo, se han empleado estrategias de evaluación alternativas a fin de superar estas limitaciones. Ejemplo de ello es el *Institutional and Governance Review* del Banco Mundial, versión año 2000, que se valió principalmente de datos de opiniones y entrevistas —tanto de informaciones anecdóticas como de encuestas— para caracterizar las dificultades que enfrenta el país en materia de gobernabilidad. Otro ejemplo es la estrategia utilizada por Scartascini y Stein (2004) como parte del PER y que consiste en comparar elementos *de juri* y *de facto* del Estado<sup>79</sup>. En ambos casos los resultados son concluyentes: a pesar de reiteradas (y costosas) intervenciones por parte de los organismos multilaterales, Bolivia ha registrado pocos avances en cuanto al establecimiento de una administración pública de calidad con elementos clave como la transparencia (tanto en el manejo de los gastos como en la gestión de los recursos humanos) y el control de la corrupción, una administración pública basada en los méritos y una gestión basada en los resultados y el desempeño. En cierto sentido, la ausencia de estos elementos clave, sumado al sostenido esfuerzo

desplegado por los organismos multilaterales para reformar el Estado en los últimos 15 años, sólo pueden interpretarse como un fracaso sustancial por parte de dichos organismos en lo que se refiere al cumplimiento de las promesas de sus programas de reforma<sup>80</sup>.

### C. Reforma del sector social e inversiones en el capital humano

4.33 Como ya se señaló en el capítulo 3, el patrón de inversiones en salud, saneamiento y educación se aceleró durante la segunda mitad de la década. Este cambio se produjo, en primer lugar, por el ambicioso programa de descentralización que emprendiera Sánchez de Lozada en su primer gobierno y, en segundo lugar, por el movimiento hacia la inversión social impulsado por el gobierno de Bánzer-Quiroga. En relación con la primera administración, la mayor parte de los resultados en materia de salud y educación deben considerarse en el contexto del programa de descentralización.

4.34 El apoyo inicial del Banco a estas iniciativas se centró en el fortalecimiento institucional y la capacitación de las entidades a nivel subnacional<sup>81</sup>, así como en la reforma de la educación, con un importante componente de descentralización. Hablando en términos de resultados verificables, el proceso de descentralización ha generado resultados polarizadores. En materia de participación política, no cabe duda del éxito del programa. La participación política a nivel local ha generado un aumento de la participación a nivel nacional, a medida que los movimientos populares se han asegurado, cada vez en mayor grado, una representación en el Congreso. En todas las otras dimensiones los resultados del programa pueden calificarse, en el mejor de los casos, de decepcionantes. En cuanto a la eficiencia, existen pruebas de que muchas de las funciones transferidas a unidades a nivel subnacional, como la gestión de los servicios de agua y las carreteras, se manejaban mejor a nivel central, lo que condujo a una disparidad entre las necesidades locales y la inversión en infraestructura en estas áreas<sup>82</sup>. En algunos casos, como la descentralización de la infraestructura vial, la combinación de grupos de intereses, falta de capacidad técnica e incentivos inapropiados, desembocó en un marcado deterioro del mantenimiento de las carreteras y, en algunos casos, en el retroceso de la cobertura<sup>83</sup>. En otros, como el de la descentralización del sector de la salud, las pruebas analizadas revelan deficiencias de recursos humanos a escala local, sumadas a una ambigüedad en torno a las funciones asignadas a las autoridades municipales y centrales. En particular, el modelo en el que el control de los recursos humanos se mantiene centralizado se tradujo en ineficiencias en la organización de la prestación de servicios de salud<sup>84</sup>.

4.35 Los resultados en términos de equidad no se han estudiado a cabalidad, pero las pruebas examinadas apuntan hacia una distribución más desigual de la inversión pública **entre** los municipios. Un análisis de los datos de los censos de 1992 y 2001 muestra también que ese deterioro en la distribución de las inversiones viene acompañado además de un deterioro en la distribución de los indicadores sociales por municipio, como las necesidades básicas insatisfechas y el índice municipal

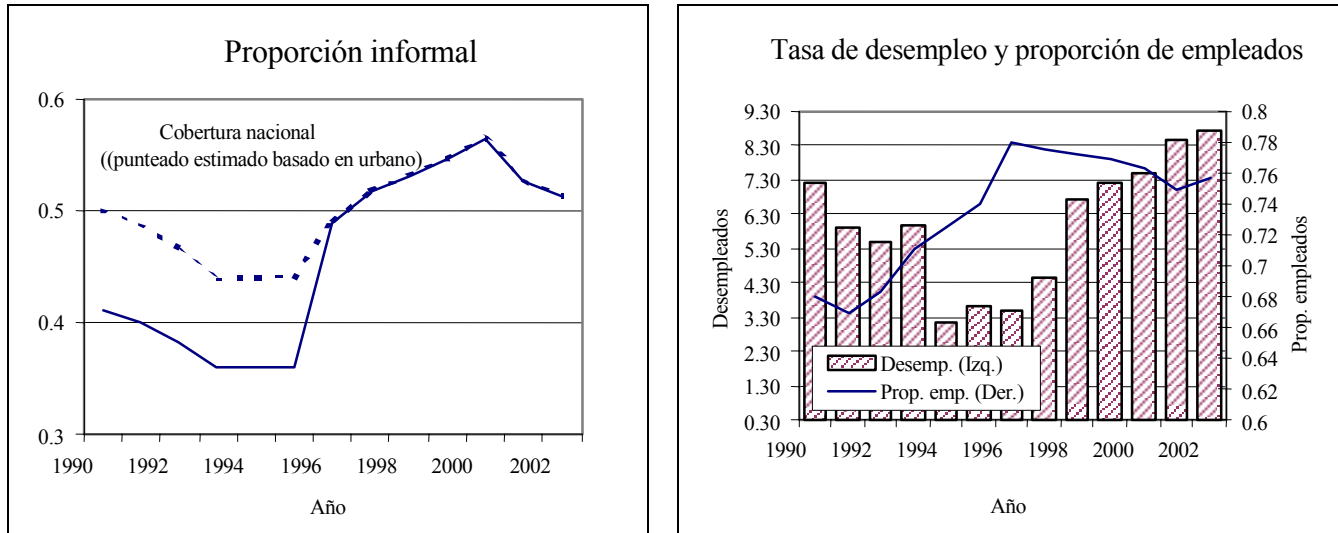


- de desarrollo humano<sup>85</sup>. Además, la falta de correspondencia entre el financiamiento y el gasto también lleva a los municipios a tener un presupuesto carente de solidez que es capaz de conducir, en principio, a ineficiencias en materia de inversiones<sup>86</sup>.
- 4.36 Además de la descentralización de la prestación de servicios sociales, el Banco también apoyó una reforma más integral del sistema educativo. De hecho, la reforma contenía un sinnúmero de elementos que iban desde infraestructura hasta cambios en los planes de estudio, pasando por cambios en las reglas de asignación de los docentes, el mejoramiento de la capacidad del ministerio para recopilar datos y la educación multiétnica. El alcance de la reforma abarcaba básicamente todos los aspectos de la educación. Durante el período objeto de análisis, el Banco apoyó las actividades de educación principalmente mediante dos préstamos. El primero es el proyecto de reforma de la educación (1994), por 80 millones de dólares (BO-0133). El segundo no es un préstamo para la reforma educativa, sino un fondo de inversión social para financiar proyectos de educación (BO-0029).
- 4.37 Tanto las publicaciones del BID como las del Banco Mundial consideran que la experiencia del primero en el ámbito de la educación, y en particular en materia de préstamos para la reforma educativa, ha sido positiva en líneas generales<sup>87</sup>. El objetivo global del préstamo consistía en cambiar el sistema educativo, para que pasara de ser un sistema que “limita el desarrollo” a uno que constituye “un motor de crecimiento económico a largo plazo”, en el cual los indicadores son la tendencia de crecimiento económico a largo plazo. Los objetivos más específicos a corto plazo hablan de aumentar la eficiencia externa e interna en el sistema de educación secundaria<sup>88</sup>. Los objetivos a largo plazo perseguían igualmente lograr una mayor eficiencia en la educación secundaria. La ejecución original del préstamo era a ocho años, plazo sumamente prolongado para un proyecto de inversión del BID. Sin embargo, a diferencia del patrón que ha mantenido el Banco en cuanto a una sistemática y predecible subestimación del tiempo de ejecución, la implementación de este proyecto fue mucho más realista, por lo que pudo efectuar desembolsos casi en conformidad con lo programado, generando hasta la fecha retrasos sustancialmente inferiores al promedio habitual del Banco<sup>89</sup>.
- 4.38 El proyecto logró generar la gran mayoría de sus productos, incluido el establecimiento de un sistema de supervisión de la educación a cargo de un nuevo organismo de seguimiento, el SIMECAL. Este componente fue responsable en gran medida de la recopilación de datos sobre la calidad de la educación<sup>90</sup>. Cabría un comentario adicional sobre el préstamo. Al igual que en el caso de la reforma del sector de salud, el proyecto se vio afectado por el particular modelo de descentralización que se siguió, en virtud del cual se mantuvo el control del personal y los salarios a nivel central al mismo tiempo que se descentralizaban todos los otros elementos hacia el plano local<sup>91</sup>. Esta opción ha recibido severas críticas, pues ha generado ambigüedades y confusión en cuanto a las funciones de cada parte<sup>92</sup>.

- 4.39 Las pruebas revelan una mejora gradual de la cobertura y la calidad de la educación. Las tasas de cobertura para la educación primaria han aumentado, pero este aumento se observó principalmente antes de la ejecución del programa. Se observan cambios similares en la educación secundaria, cuyas tasas de matriculación, de acuerdo con los cálculos del Ministerio de Educación, aumentaron a lo largo del período de ejecución. Estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que son bastante diferentes de los obtenidos a partir de las encuestas de hogares y los datos censales<sup>93</sup>. Con respecto a la calidad, por lo menos en la medida en que ésta se puede determinar con las notas obtenidas en las pruebas correspondientes, los datos apuntan hacia un mejoramiento gradual a lo largo de la década, en función del desempeño en las pruebas estandarizadas<sup>94</sup>. Ello se produjo a pesar de la tendencia a la baja registrada en muchos países de América Latina. A lo largo de la década también se registraron mejoras en lo atinente a las tasas de deserción. En el caso de las poblaciones rurales, donde se registraron los déficit educativos más grandes, todo apunta a impactos mayores que en las zonas urbanas. En efecto, en los entornos urbanos los perfiles de sobredad para 1995 y 2002 son virtualmente idénticos, indicando cambios modestos en materia de deserción y repetición de grado.
- 4.40 Como ya se señaló, el componente principal del proyecto consistía en introducir la educación multiétnica. Con respecto a raza y etnicidad, los estudios de las tasas de repetición y deserción muestran una reducción de la brecha étnica. Sin embargo, el país sigue mostrando, junto con Guatemala, las mayores diferencias entre indígenas y no indígenas en lo que a resultados de educación se refiere. Las estadísticas de sobredad y asistencia escolar revelan la persistencia de diferencias muy marcadas.
- 4.41 Los ámbitos de la salud y la nutrición también han ocupado un lugar clave en la estrategia del Banco para el sector social en Bolivia, habiendo brindado la institución respaldo al sector en tres de los cuatro ciclos de programación, por lo general en el ámbito del niño y la madre. Se trata, por ejemplo, del primer programa de apoyo al ámbito de la salud en 1991 (BO-0056), el préstamo en apoyo del PAN (Programa de Asistencia a Niños) y, en forma más general, del escudo epidemiológico aprobado en 1998 (BO-0115). Tal vez sea prematuro efectuar una evaluación de los resultados de esas intervenciones, que no se han producido mayormente sino en los últimos cinco años. Sin embargo, la evaluación constató la existencia de una importante falta de correspondencia entre los indicadores de resultados observados. Mientras los indicadores de utilización de la atención de salud (por ejemplo, incidencia de los nacimientos asistidos) y de cobertura (por ejemplo, utilización de los seguros de salud) registraron avances, las mejoras en indicadores relacionados al estado de salud han venido estando rezagados, y de hecho aumentaron a un ritmo muy inferior al que habían tenido históricamente, en los últimos veinte años. Eso es ciertamente lo ocurrido en relación con la incidencia del *stunting* y las mediciones del crecimiento infantil, dos indicadores que deberían mejorar a muy corto plazo<sup>95</sup>. Además, los resultados en cuanto a desarrollo infantil muestran mejoras concentradas en los quintiles centrales (2-4), con un nivel de mejoramiento ínfimo entre los bolivianos más

- acaudalados (que ya tienen indicadores favorables) o los muy pobres (que tienen los peores). Esas conclusiones se ven reflejadas en las evaluaciones negativas acerca de las probabilidades de que el país pueda cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados para 2025 en cuanto a salud del niño y de la madre.
- 4.42 A nivel macroeconómico, la mayor parte de las intervenciones del BID y el Banco Mundial tienen como parte central metas de crecimiento, desarrollo y equidad, como por ejemplo, “elevar el nivel de vida de los bolivianos pobres” (BO-0008, BO-0029). Las metas generales relativas a pobreza y desarrollo son las primordiales en la mayoría de las intervenciones del BID y también lo son en las cuatro estrategias del Banco en el país. Sin embargo, el problema es que los resultados sociales a nivel microeconómico no se han traducido en resultados en cuanto a pobreza, empleo o ingresos. Aunque la relación empírica entre los resultados en los ámbitos de capital humano y mercado laboral es una de las relaciones mejor documentadas en economía, en el caso de Bolivia no existen hasta ahora pruebas de que esta relación esté produciendo beneficios pecuniarios para los bolivianos. Si bien ciertamente es demasiado temprano para que los beneficios de la educación hayan podido generar el grueso del impacto previsto al respecto (pues los resultados de las inversiones en capital humano son a largo plazo), no se tienen hasta ahora indicios de impacto inicial alguno.
- 4.43 En el caso del empleo, se observa la tendencia opuesta, incluso entre los grupos más recientes y más instruidos: aumentos de la tasa de desempleo (actualmente del 8%) y de la incidencia del empleo informal (actualmente, 50% de los empleados), incluso a medida que la proporción total de bolivianos que trabajan aumenta (en otras palabras, el aumento de la fuerza laboral ha superado el aumento del empleo). Además, evaluaciones hechas recientemente por la CEPAL han mostrado que muchos de los presuntos beneficios en materia de equidad, incluso en la primera generación de reformas de liberalización del comercio (beneficios como el de una mayor equidad en el retorno de las utilidades para los trabajadores calificados y para los no calificados) de hecho han tenido un efecto contrario. La distribución de aptitudes (y de la escolaridad) con respecto a los ingresos empeoró, dado que las oportunidades creadas durante la década en el mercado laboral favorecieron a los ricos y a los de alto nivel educativo<sup>96</sup>. Las evidencias obtenidas hasta la fecha generan interrogantes en cuanto a la forma de optimizar las oportunidades del mercado laboral y el regreso a la escolaridad para una masa de bolivianos cada vez más instruida y requiere una evaluación crítica de la inversión óptima en capital humano en un entorno de condiciones dinámicas de demanda laboral.

**Figura 4.5: Indicadores del mercado laboral**



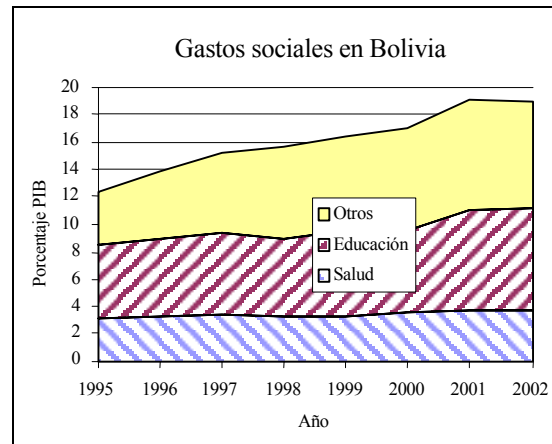
Nota: Por informal se entiende el empleado “por cuenta propia”, sobre una base de trabajo remunerado solamente. Las amas de casa y los trabajadores no remunerados o en formación se excluyen del análisis. Los valores correspondientes a 1991 y 1998 son extrapolaciones de sus vecinos, pues no se contaba con datos para dichos años. Igualmente, los datos para los años previos a 1996 son sólo para los centros urbanos. Los estimados para la cobertura nacional se basan en comparaciones urbano-rurales de 1999 a 2002. Fuente: EIH (1989-1994), ENE (1995, 96, 97), MECOVI (1999-2002). Para la tasa de desempleo, la fuente es el INE. El universo es una población con edades comprendidas entre 25 y 55 años.

4.44 Del análisis que antecede se desprende que la evolución de los indicadores de salud y educación ha mejorado en Bolivia. Sin embargo, la moneda también tiene otra cara: el gasto público. Durante la década, Bolivia experimentó un auge del gasto social, que aumentó del 12% al 19% del PIB. Buena parte de este incremento obedece al aumento de las pensiones resultante de la reforma correspondiente en 1997. Otra parte del aumento puede atribuirse a las iniciativas para los PPME, en particular la segunda, que canalizó fondos de inversión social hacia los municipios.

4.45 Sin embargo, este patrón de descentralización hacia los municipios está produciendo resultados imprevistos y preocupantes. El primero, como ya se señaló, corresponde a los casos de decisiones no óptimas por parte de los municipios, a pesar de tres operaciones del Banco dirigidas, precisamente, a mejorar la capacidad de los municipios para seleccionar y ejecutar proyectos de inversión<sup>97</sup>. En otras palabras, a pesar de las intervenciones del BID focalizadas en la planificación y la gestión a nivel subnacional, sigue sin lograrse un gasto más eficiente y responsable en los municipios más pequeños y pobres de Bolivia. Si bien una simulación del impacto de estas ineficiencias sobre las cuentas nacionales escapa al alcance de esta evaluación, dado el aumento sustancial del gasto a nivel subnacional, es razonable prever que los costos de descentralización persistan e incluso empeoren, en particular a medida que el país continúa avanzando hacia el control local de los recursos. El segundo impacto es un aumento del nivel de endeudamiento a escala subnacional, que está contribuyendo a un deterioro del perfil de la deuda interna del país (véase más arriba).

4.46 Dados los aumentos del endeudamiento del país en los tres últimos años, resulta dudoso que Bolivia pueda afrontar otro incremento del gasto social; asimismo, persisten las dudas de que pueda mantener los niveles actuales de gasto social sin una continua infusión de fondos concedidos en condiciones concesionarias por entidades bilaterales y multilaterales. Más aún, los esfuerzos anteriores dirigidos a mejorar la eficiencia del gasto social no han dado muestras de su eficacia, lo que es indicio de las dificultades propias

**Figura 4.6: Gastos sociales**



Fuente: UDAPE (datos sobre gastos) y GDF (datos sobre deuda).

del logro de ganancias en materia de eficiencia, por lo menos a corto plazo, a través de las reformas. Como se señala en la primera parte de este capítulo, dichas ganancias fueron muy exageradas en las proyecciones macroeconómicas y su materialización en la práctica ha sido lenta. Es probable, y en algunos casos demostrable, que las incursiones del Banco en las intervenciones del sector social hayan llevado a los indicadores sociales de Bolivia, de hecho, a un nivel más cercano al de sus vecinos más ricos. Tampoco se puede hacer caso omiso de la importancia del desarrollo social en las dimensiones no pecuniarias del bienestar social. Sin embargo, la década ha demostrado que los aumentos del capital social, hasta ahora, se han visto contrarrestados mayormente por factores propios de la demanda, lo que ha impedido la generación de riquezas, o por lo menos la producción de una riqueza que llegue a quienes han asistido a un aumento de su capital social. En algún momento el país y el Banco deberían considerar poner en práctica una estrategia para lograr la sostenibilidad de la inversión social en el mediano plazo. Hasta la fecha, tal estrategia no ha tomado forma.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 El análisis que antecede ha ahondado en una combinación muy compleja de los aspectos de política del país, la dinámica y la finalidad de la programación del Banco y la eficiencia y eficacia de la ejecución de las intervenciones, a partir del cual se procura evaluar el impacto que el Banco tuvo en Bolivia en comparación con el que podría haber tenido. Y todo ello en el contexto de un país que, hasta la fecha, carga con un legado de problemáticas económicas y sociales sin resolver.
- 5.2 Se llega así a la conclusión de que el BID ha embarcado al país diversas iniciativas de reforma y de política, y que, al hacerlo, identificó muchas de las dificultades que se le plantean a Bolivia en materia de desarrollo, como ser la pobreza persistente, los bajos niveles y la baja calidad del capital humano, los

- altos costos del transporte dentro del país y entre éste y sus vecinos, los bajos niveles de formación de capital y la existencia de unas instituciones públicas deficientes. Pese a su plena participación, la programación del Banco no logró identificar ni ayudar al país a enfrentar otros problemas de desarrollo fundamentales, incluidos el tema de la marginación étnica y social, el grado en el que el país depende de los flujos extranjeros y los retos que plantea el programa de erradicación de la coca en el país. En el caso de la exclusión social, la participación del Banco si stava en evidencia en la refomra educativo pero no en forma *sui generis* sino hasta la aprobación del préstamo sectorial en apoyo a la EBRP, concedido en 2001.
- 5.3 También se determinó que el Banco coincide con el país, tanto en su documentación escrita como en su preferencia reveladas, en casi todas las reformas sectoriales: los cambios en el inventario de préstamos de Bolivia han seguido en forma básicamente paralela las prioridades del propio Banco. Igualmente, la cooperación entre el BID y Bolivia ha sido pionera en la formulación de nuevos proyectos por parte de nuestra institución, que van desde los primeros préstamos sectoriales para la privatización hasta uno de los primeros fondos de inversión social.
- 5.4 Se observa que la estrategia del Banco con Bolivia evolucionó en el transcurso del período de análisis, pasando de un enfoque basado en el capital físico y el desarrollo del sector privado (incluida la privatización) a un énfasis en la reforma del Estado y las instituciones como método para aumentar la eficiencia económica y estabilizar el crecimiento a niveles más altos. Este enfoque fue acompañado de un énfasis en el gasto social, que puede observarse a lo largo de los dos últimos ciclos de programación y que se corresponde en gran medida con la EBRP.
- 5.5 En cuanto a la ejecución, se determinó que el nexo Banco-país cumplió con menos retrasos, menos problemas de ejecución y costos de ejecución situados en un nivel promedio. También se observó que los desembolsos del BID eran relativamente predecibles y acíclicos, y que los auditores detectaron menos problemas con dichos desembolsos que en casi todos los otros países miembros de la institución. Por lo tanto, si bien la entrega se ha caracterizado en muchos proyectos —en particular los proyectos de transporte— por retrasos y problemas de ejecución, tales problemas son menores en Bolivia que en las operaciones del Banco vista como un todo. En resumen, los resultados positivos del cumplimiento indican una relación país-BID caracterizada por la cooperación, la coincidencia de objetivos y la simetría en las preferencias.
- 5.6 No obstante, la evaluación permitió determinar también que los problemas de coordinación entre los prestamistas, los donantes y el país están generando casos documentados de fallas de ejecución. De forma similar, las pruebas anecdóticas indican que los requisitos de información, seguimiento y adquisiciones del Banco están produciendo costos de transacción sustanciales. Pese a esas pruebas anecdóticas, la evaluación no logró identificar esfuerzos, ni por parte del Banco ni por parte de la comunidad de prestamistas y donantes, por cuantificar

empíricamente la magnitud de esos costos de transacción para Bolivia. En su lugar, los esfuerzos se han concentrado en las encuestas de opinión, que son de dudosa utilidad para el país.

- 5.7 La importancia de la programación y la ejecución está supuestamente relacionada con el alcance de los objetivos vinculados a las intervenciones del Banco. En esta categoría, se determinó que si bien los resultados de las intervenciones son heterogéneos, en líneas generales son decepcionantes.
- 5.8 Las inversiones en capital humano e infraestructura social han producido mejoras en todos los ámbitos, pero la evaluación no encontró pruebas de que dichas inversiones en capital humano hayan comenzado a traducirse en mayores ingresos entre las generaciones más jóvenes, si bien es cierto que tales impactos se hacen sentir a más largo plazo. No obstante, el mercado laboral disponible para los nuevos trabajadores en Bolivia se caracteriza, cada vez en mayor medida, por la informalidad y una demanda deprimida —particularmente para los trabajadores no calificados— lo cual podría atenuar las ganancias de una mayor educación en las nuevas cohortes. Además, la evaluación no encontró indicio de que las privatizaciones y la reforma del Estado se hayan traducido en un crecimiento transversal a los agentes económicos. Por el contrario, la bibliografía examinada revela que los sectores privatizados crecieron y atrajeron inversiones, pero con marcadas reducciones del empleo. El resultado final es un conjunto de reformas que no han logrado mejorar los resultados en el mercado laboral y los ingresos.
- 5.9 Las intervenciones en infraestructura y recursos productivos han arrojado resultados que si bien fueron positivos, en muchos casos podrían haber sido sustancialmente mejores. En el caso de la infraestructura vial, cabe señalar que la deficiente coordinación con los esfuerzos de descentralización apoyados por Bolivia, el Banco y otras instituciones prestamistas y donantes podría haber menoscabado la eficacia de las inversiones. En el sector energético, las iniciativas del Banco han generado oportunidades de crecimiento y aumentos de las exportaciones, si bien éstas terminaron por ser menos importantes que lo proyectado originalmente. En el caso de la infraestructura de electricidad, las acciones del Banco coincidieron con un aumento de la cobertura y la producción. Sin embargo, no se validó la eficacia operativa en relación con la TIR, pues, a diferencia de lo previsto, no se realizó ningún seguimiento de dicha tasa.
- 5.10 En cuanto a la reforma del Estado, los resultados se consideran deficientes, habida cuenta de la incapacidad del Banco para satisfacer las expectativas generadas en torno a los presuntos beneficios de la intervención. Una notable excepción es la reforma aduanera y tributaria, que permitió aumentar las recaudaciones (en el caso de la reforma tributaria) y mejorar la calidad de los servicios públicos (en el caso de la reforma aduanera). No obstante, en otros proyectos de modernización del Estado, en especial aquellos ejecutados en apoyo a la gestión y la inversión a nivel subnacional, los resultados han sido decepcionantes. En el caso de la descentralización, la evaluación no pudo hallar indicios de una mayor eficiencia, mas sí de aumentos de la desigualdad en los resultados sociales entre municipios,

- a pesar de la reiteradas operaciones del Banco en respaldo de la capacidad de gestión de los municipios. Más aún, la descentralización tuvo en muchos casos efectos imprevistos (y no deseados), con implicaciones para la posición fiscal del país (deuda) y la ejecución de otros proyectos de inversión del Banco.
- 5.11 Aunque el Banco Mundial fue la institución que encabezó la reforma de las pensiones, el BID también contribuyó por medio de un préstamo sectorial que requería el establecimiento de AFP (administradores de fondos de pensiones). El examen de la bibliografía y los resultados, a cargo de consultores del Banco y de evaluaciones externas, ha revelado una reforma que i) produjo un sistema de pensiones tan desigual como el anterior y ii) generó déficit en el sistema de pensiones en forma que ha comprometido la sostenibilidad fiscal del país.
- 5.12 La conclusión final se desprende naturalmente del análisis que antecede: durante la década en estudio el BID encontró en Bolivia un socio receptivo al programa de desarrollo del Banco, un socio que además pudo ejecutar, conjuntamente con la institución, ese programa con una eficiencia mayor que casi todos los demás países miembros. Este entorno receptivo abrió una gran oportunidad para el programa de reforma del Banco y del país. Sin embargo, el BID no pudo aprovechar esta oportunidad y por ende las expectativas que en torno al impacto de las reformas generaron el mismo y otros agentes que participaron en las reformas bolivianas no se han concretado. En vista de los resultados de nivel meramente promedio en materia de crecimiento, la persistencia de la pobreza y las desigualdades sociales, así como de la continua debilidad institucional del país, aunados a una pesada carga que impone la deuda y a una situación fiscal cada vez más complicada, es hora de que el Banco reevalúe la naturaleza de su relación con Bolivia y sopesa críticamente el valor agregado de sus intervenciones.
- 5.13 La primera recomendación de OVE en relación con el trabajo futuro del BID con Bolivia es que la institución caracterice empíricamente los beneficios relacionados con su futuro programa de préstamos para el país y la carga que el mismo le impone a Bolivia. Esta recomendación se llevaría a la práctica por medio de los tres componentes siguientes, todos los cuales deben tomarse en cuenta:
- e) **Dinámica de la deuda y préstamos del BID.** La Administración debe validar las proyecciones de deuda de otras instituciones, incluidos los parámetros de crecimiento conexos, o realizar su propio análisis de sostenibilidad de la deuda. En cualquier caso, el análisis debe contener escenarios alternativos, modelando la probabilidad de *shocks* macro. Los resultados de este ejercicio deben servir como insumo la próxima estrategia de país del Banco y reflejarse plenamente en ésta.
  - f) **Costos de transacción que conlleva el trabajo con el Banco.** La Administración debe elaborar y presentar, en el contexto de la próxima estrategia de país, un análisis de los costos de transacción relacionados con los préstamos del Banco; el análisis debe intentar expresar monetariamente tales costos en términos de valor



actual. Los costos por concepto de adquisiciones, seguimiento y presentación de informes, además de los costos relacionados con los problemas de coordinación, deben abordarse empíricamente.

- g) **Valor agregado y establecimiento de prioridades para los proyectos.** Teniendo en cuenta la limitada capacidad del país para solicitar nuevos préstamos, la Administración debe establecer prioridades entre las distintas propuestas de intervención del Banco. Esta ordenación en función de una escala de prioridades debe fundamentarse en una metodología que cuantifique los beneficios a corto y mediano plazos en relación con las operaciones del Banco y compare tales beneficios con los costos de dichas operaciones. El análisis debe aplicarse a los proyectos futuros y presentarse ante el Directorio al momento de solicitar su aprobación.
- h) **Relaciones con otros donantes.** Como parte de sus esfuerzos para coordinar y armonizar sus actividades y procedimientos con los organismos de cooperación internacionales, el Banco debería intentar medir en forma empírica la magnitud de los distintos “cuellos de botella” en materia de coordinación, para poder evaluar su importancia relativa. Asimismo, la institución debería evaluar lo adecuado de los mecanismos existentes para la coordinación entre los donantes, particularmente los relacionados con temas que escapan al ámbito del gasto social y la reducción de la pobreza.

5.14 La segunda recomendación de OVE es que el Banco tome en cuenta el papel que juegan las características específicas del país en cuanto a la eficacia de las intervenciones de la institución, sobre todo si se incluye un elemento adicional de reforma como parte de la estrategia de país. Esta recomendación se llevaría a la práctica por medio de los siguientes componentes:

- d) **Relevancia de la gobernabilidad y la política.** Elaborar un análisis del probable impacto de la dinámica política y de gobernabilidad del país sobre la ejecución y eficacia de las actividades actuales y futuras del Banco. Este análisis debe servir como insumo a la nueva estrategia de país y reflejarse plenamente en ésta.
- e) **Relevancia de las limitaciones de recursos.** Elaborar un plan de estudio para analizar el impacto de los recursos geográficos, naturales, humanos y de capital de Bolivia y las restricciones que impone a las perspectivas de crecimiento del país. Debería prestarse especial atención a las dificultades que se le plantean actualmente al país en materia de descentralización y a los costos a corto plazo que ésta supone. Este análisis debe servir como insumo a la nueva estrategia de país y reflejarse plenamente en ésta.
- f) **Exclusión social.** Elaborar un análisis de las causas subyacentes de la marginación social entre los distintos grupos demográficos, en particular entre la población indígena. Este análisis debe servir como insumo a la nueva estrategia de país y reflejarse plenamente en ésta.



## Notas

- <sup>1</sup> Véase *Protocol for Conduct of Country Program Evaluations* (RE-271, 2002).
- <sup>2</sup> No se tienen datos sobre los ingresos para períodos anteriores a los años setenta; sin embargo, las simulaciones basadas en el índice agrícola de 1950 arrojan altos grados de desigualdad en la tenencia de la tierra (hectáreas per cápita). Por ejemplo, los cálculos estimativos del índice de Gini por tamaño de hectárea excedió de 0,95.
- <sup>3</sup> La Rosca fue un término utilizado para describir el control de la política laboral, fiscal e industrial por parte de las tres oligarquías del estaño del país, de las que la de los Patiño fue la más exitosa, al hacerse de las operaciones de extracción de estaño de Bolivia e instalar equipos de fundición y centros de financiamiento dentro y fuera del país. Las otras dos oligarquías eran las familias Aramayo y Hochschild. Para mayores detalles, véanse Malloy (1971) y Dunkerley (1984).
- <sup>4</sup> Cabe señalar que la nacionalización del sector minero se llevó a cabo con la indemnización de los accionistas de las tres empresas mineras por un monto total de 27 millones de dólares.
- <sup>5</sup> Por ejemplo, se eliminó la institución de los trabajos forzados, el llamado Pongueaje.
- <sup>6</sup> Se ha calculado que en los 14 años posteriores a la revolución, apenas el 20% de la tierra cambió de manos. Véase Dunkerley (1984).
- <sup>7</sup> UDAPE, “El Caso Boliviano”. *Serie Estabilización y Reforma Estructural*. CIEDLA, 1993.
- <sup>8</sup> La Superintendencia de Bancos de Bolivia se creó en 1928, pero sólo entró en operaciones en 1985 con el Decreto 21060, mediante el cual se estableció una nueva Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF).
- <sup>9</sup> Para un examen del proceso inicial de reforma, véase Morales, Juan Antonio, “Bolivia and the Slowdown of the Reform Process,” PSD Paper No. 7, 1995.
- <sup>10</sup> Debe señalarse que si bien la FIE tuvo indudables efectos positivos sobre las inversiones y la infraestructura de tipo social, los beneficios no alcanzaron a los directamente afectados por la política de estabilización, es decir, el grupo de empleados públicos despedidos durante el ajuste. En su lugar, los beneficios fueron hacia los grupos más pobres de la sociedad.
- <sup>11</sup> Las tasas de crecimiento per cápita del INE y el IDM difieren en este punto. Los indicadores del IDM muestran tasas de crecimiento de 1,48, 2,20, 2,73, -0,87 y 1,61 para el período comprendido entre 1989 y 1993, mientras que los datos que UDAPE enviase a OVE indican una serie diferente: 0,46, -0,52, 7,16, 3,16 y -0,69.
- <sup>12</sup> Las reducciones de deuda y las reprogramaciones alcanzaron 738 millones de dólares entre 1989 y 1992 (Global Development Finance).
- <sup>13</sup> El fondo creado fue el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El programa de capitalización constituyó también una manera de transferir los derechos de propiedad y el control de las empresas del Estado sin transferir la propiedad propiamente dicha. Un programa integral de privatización habría requerido una enmienda constitucional, lo que habría implicado una solución política más compleja.
- <sup>14</sup> Cabe señalar que las pruebas sobre la eficiencia en la entrega y la efectividad en la selección de las inversiones muestran resultados diferentes. Sin embargo, en algunos aspectos específicos, los resultados convergen. Por ejemplo, la descentralización parece agravar las desigualdades entre las comunidades, ya que las comunidades más pobres no están en condiciones de aprovechar su autonomía de gastos, y como las élites locales son más eficaces para ejercer presión política, pueden desempeñar un papel de peso desproporcionado en la inversión local. Además, la descentralización no ha logrado reducir los gastos públicos; por el contrario, al menos a corto plazo, las pruebas revelan un aumento de los costos laborales en general. No obstante, la descentralización ha conducido en la mayoría de los casos a un mayor acceso a los servicios públicos por parte de las comunidades más marginadas y a una mayor participación y conciencia políticas.

- <sup>15</sup> El apoyo inicial del BID a la descentralización fue más parcial, y en cierto sentido tardío, al concentrarse en elementos específicos relacionados con los recursos humanos, la capacitación, etc. Estas intervenciones fueron los proyectos BO-0170 (1995), que incluía partidas para el fortalecimiento institucional de los municipios y departamentos; BO-0107 (1997), que ayudó a los municipios y los departamentos a mejorar su gestión de las actividades de preinversión; y BO-0121 (1996), que tenía un componente para ayudar a la gestión de las inversiones en educación y salud a nivel subnacional. En materia de cooperación técnica, también brindó apoyo, en especial para la gestión de los recursos humanos del servicio público (TC9701071, aprobado en 1997). Igualmente, se apoyó la descentralización en etapas posteriores del período en estudio, mediante el programa BO-0180 (2001), que estableció un marco integral para la reforma y que incluía asistencia técnica para la reforma de las finanzas y administración de los gobiernos locales, así como actividades de inversión. Este programa se formuló para complementar el préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial para el ámbito de la descentralización.
- <sup>16</sup> Desde entonces, el número de municipios ha aumentado a 314.
- <sup>17</sup> En efecto, la descentralización de la infraestructura, en particular la construcción de carreteras, ha sido uno de los aspectos más criticados de la descentralización de Bolivia.
- <sup>18</sup> Uno de los requisitos de alivio de deuda multilateral en el contexto de la iniciativa para los PPME era que los países debían obtener reducciones correspondientes de deuda bilateral (por lo general bajo los términos del Club de París).
- <sup>19</sup> Obsérvese que, en el caso de Bolivia, el Banco introdujo por iniciativa propia una matriz social que relacionaba el alivio de la deuda con el gasto en la primera iniciativa para los PPME.
- <sup>20</sup> Véase el documento GN-1970.
- <sup>21</sup> El principio de la proporcionalidad implicaba que las instituciones con las mayores carteras serían aquellas con las mayores reducciones de deuda en términos de VAN.
- <sup>22</sup> Véase Weller, Jurgen, *Economic Reforms, Growth and Employment: Labor Markets in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, 2001.
- <sup>23</sup> De acuerdo con la documentación aportada por UDAPE, la mejora fue una reducción de 14 puntos porcentuales en la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas. No obstante, esta medida no es una medida de pobreza monetaria. Incluye cinco criterios en virtud de los cuales un hogar se consideraría pobre: i) si tiene niños en edad escolar que no asisten a la escuela; ii) si viven más de tres personas por habitación; iii) si el hogar carece de servicios básicos de higiene y saneamiento; iv) si el coeficiente de dependencia es de 4 o más; y v) si la construcción de la vivienda es inadecuada. Esta medida se utiliza cada vez con mayor frecuencia para complementar la metodología de la línea de pobreza; sin embargo, su aplicación hasta la fecha sigue siendo tan variada como la línea de pobreza, ya que los diferentes institutos de estadísticas hacen ajustes a la metodología específicos para cada país. Esto dificulta la comparabilidad entre países. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) también ha cobrado prominencia, pero como complemento del PIB. El IDH es un promedio de i) la esperanza de vida, ii) el promedio de alfabetismo funcional y matriculación en primaria y secundaria y iii) el ingreso real per cápita. Véase *World Development Report*, 1990.
- <sup>24</sup> No existen pruebas de que los grupos con mayor nivel de instrucción hayan tenido aumentos de ingresos en comparación con otras cohortes menos instruidas. Obviamente, no es posible, en una etapa tan temprana, dilucidar los impactos negativos a nivel macroeconómico. La interrogante de si este efecto se producirá posteriormente en el perfil edad-ingresos es una pregunta empírica que no puede responderse en estos momentos.
- <sup>25</sup> Cabe señalar igualmente que los flujos netos también se han hecho negativos en los cuatro últimos años de la década, debido al vencimiento de los préstamos.
- <sup>26</sup> La evaluación también recurrirá a estos documentos, ya que constituyen la principal fuente de información que el Directorio considerará en relación con la estrategia del BID con el país.

- <sup>27</sup> El programa multisectorial global fue el BO-0088. El préstamo en apoyo de reformas de política fue el BO-0110.
- <sup>28</sup> Para una descripción de la normativa sobre el FOE, véase el documento GN-2101. Véase también el documento RE-279 para un análisis de las reglas de asignación.
- <sup>29</sup> El Directorio siempre volvió a autorizar el FOE, y las asignaciones entre reautorizaciones no han variado entre los países, ya que la mayoría de los países de categoría D2 utilizó la totalidad de su asignación, debido principalmente al hecho de que toda porción no utilizada de las asignaciones se confisca hasta una nueva reautorización. Esto dio a los países calificados para el FOE el incentivo para utilizar el máximo disponible del fondo a fin de conservar su plena elegibilidad.
- <sup>30</sup> Índice Duncan de disimilitud: un valor de cero representa una relación perfecta, mientras que un índice de uno equivale a la ausencia de relación. El resultado es un alto grado de coincidencia de la aprobación sectorial entre Bolivia y el BID. La programación de Bolivia registra un 0,3 en el índice Duncan, lo que indica básicamente que el 70% de la porción de aprobaciones del sector fue la misma en ambos grupos. En otras palabras, si se cambiara el 30% de las aprobaciones de Bolivia hacia otros sectores durante la década, los patrones de aprobación del Banco y el país serían idénticos.
- <sup>31</sup> Este problema no está repartido de manera uniforme en todos los sectores. En particular, el de infraestructura tuvo una tasa de aprobación baja (26%), al postergarse de un ciclo de programación al siguiente los proyectos de transporte.
- <sup>32</sup> La evaluabilidad ex ante se mide por medio de un índice ex ante, que consiste en un promedio simple de la proporción de objetivos del proyecto con indicadores, referencias básicas, hitos y metas. En la práctica, se concluyó que la presencia de indicadores y referencias básicas era de suma importancia, por constituir mejores factores de predicción de los problemas y resultados de ejecución de los proyectos.
- <sup>33</sup> La evaluación permitió identificar proyectos en los cuales estaba presente la etnicidad como parte de la actividad de inversión. El caso más pertinente es el análisis sobre la educación bilingüe en el contexto de la reforma educativa, que a la postre desembocó en un plan de estudios multiétnico.
- <sup>34</sup> En el caso de la liberalización del mercado laboral y el mercado de productos, se obtuvieron numerosos indicios del riesgo de modificar la recapitación. El modelo HES-Stolper-Samuelson maneja algunos ejemplos de por qué podría presentarse esta situación (predeciría una disminución de la recapitación) en el contexto del modelo de señalización de capital de Stokey (que predeciría un aumento de la re-capitación), así como otros modelos basados en asimetrías de transferencias de tecnología e información que tienen predicciones ambiguas. En el caso de la descentralización, los indicios sugieren que i) la misma podría conducir a una mayor captura del Estado a nivel local por parte de los más privilegiados y que ii) podría beneficiar desproporcionadamente a aquellos municipios con mayor capacidad para invertir sus propios recursos. No obstante, estos riesgos jamás se mencionan en los documentos de programación. En ambos casos las pruebas indican ahora que las reformas quizás hayan inducido un aumento de las desigualdades regionales (y de las derivadas).
- <sup>35</sup> La producción de coca representa una fuente muy importante de ingresos para el grupo de personas no capacitadas y agobiadas por la pobreza. De allí que los esfuerzos por erradicar la industria de la coca enfrenten un doble costo: i) el costo directo de la erradicación, que en su mayor parte ha sido cubierto mediante donaciones de USAID, y ii) los costos de oportunidad en el sentido de que los cultivadores de coca encuentren una fuente alternativa de subsistencia. Los niveles estimativos del impacto de la coca sobre la producción varían según el estudio y la metodología, pero se concluyó que se ubican entre 1,5% y 3% del PIB. No obstante, la bibliografía pertinente examinada se ha limitado a calcular el tamaño del sector en lugar de simular el impacto de la erradicación de la coca sobre otros sectores, tanto negativamente, a través de los “efectos multiplicadores”, como positivamente, mediante los efectos sobre el empleo. En segundo lugar, el tema de la erradicación ha causado profundas divisiones. Esto es particularmente importante ya que los grupos más afectados por los esfuerzos de erradicación han sido los cocacultores indígenas; el tema ha abierto una brecha de índole racial. Estos dos riesgos inciden en iniciativas de gran importancia en el país. Desde el punto de vista fiscal, ello implica menos

recursos disponibles para otros programas. Desde el punto de vista de la economía real, representa un aumento del desempleo en el ámbito rural y una disminución de los ingresos en dicho ámbito.

- <sup>36</sup> Cabe señalar que la búsqueda de estudios y documentos de cooperación técnica del Banco durante el período en estudio no arrojó pruebas de que esto realmente se haya efectuado.
- <sup>37</sup> Véase *Economic and Social Progress in Latin America, 2000*, página 163.
- <sup>38</sup> En el contexto del la EBRP se llevó a cabo un segundo Diálogo Nacional.
- <sup>39</sup> El índice de supervisión es básicamente la proporción de misiones de inspección y administración que se requieren y ejecutan, y de acuerdo con el cual, mientras mayor sea el índice (que oscila entre cero y uno), mayor será el cumplimiento.
- <sup>40</sup> Véase la nota técnica del anexo, “Puntualidad de la entrega”, para mayores detalles.
- <sup>41</sup> Cabe señalar, sin embargo, que los costos en que incurre el país por concepto de coordinación y planificación y el cumplimiento de las normas y los procedimientos del Banco en materia de adquisiciones y otros asuntos no figuran en las estadísticas indicadas. Durante la evaluación se realizó una búsqueda en los documentos, las investigaciones y los estudios del Banco sobre el tema de las “adicionalidades” que los proyectos de inversión imponen en la institución en cuanto a coordinación, costos relacionados con el cumplimiento de las normas del BID, ejecución, etc. No se consiguió ningún estudio, como tampoco indicio alguno de que se haya intentado medir los costos que conlleva el trabajar con el Banco.
- <sup>42</sup> Ambas medidas están plagadas de errores. En relación con los costos de preparación, éstos incluyen sólo los costos directamente atribuibles a un determinado número de inventario de préstamos. No se incluyen las actividades vinculadas a los proyectos múltiples u otros productos del Banco. Tampoco se incluye ningún gasto aparte de los costos de personal y viajes, y aún en tales casos se excluyen los costos relacionados con los consultores que no reportan horas cobrables. Los costos de ejecución se complican debido a la indeterminación a la hora de clasificar costos. En consecuencia, se identificaron los costos que se interpretan razonablemente como costos de la entidad ejecutora, los cuales representan nuestra medida de costos de ejecución.
- <sup>43</sup> La elasticidad de costos respecto del monto de aprobación, a partir de una especificación de doble registro simple, es 0,69% para los costos de ejecución y 0,51% para los costos de preparación. Cabe señalar que, como se indicara en los comentarios de ROS/PMP al primer borrador, los costos de preparación del OPRCOS quizás no reflejen correctamente los proyectos cuya preparación se financió con fondos de cooperación técnica. No obstante, esta evaluación no se propone hacer cotejar las horas OPR con las fuentes de financiamiento.
- <sup>44</sup> Cabe señalar que debieron formularse supuestos en relación con la interpretación de los resultados. En el caso de los resultados del auditor, los desembolsos pueden considerarse “calificados”, lo que indica que se detectó cierto grado sustancial de incumplimiento de las normas de adquisición del Banco. Ello no necesariamente implica que se han desviado fondos de su destino original. El incumplimiento de los procedimientos de adquisición puede atribuirse a una miríada de factores. Y a la inversa, los procedimientos de adquisición del Banco no se ocupan de las formas más ubicuas de uso inapropiado de fondos, como el sobrepago de servicios, tipo de control éste que se deja a cargo de mecanismos internos de auditoría que, en el caso de Bolivia, sería la Contraloría General de la República. En el caso de los gastos administrativos, la advertencia es que estos gastos se deducen de la clasificación del documento de proyecto, lo cual, como se mencionase anteriormente, no se codifica consistentemente. En la mayoría de los casos se codifican como “administración e ingeniería”, pero en un considerable número de instancias se utilizan otras clasificaciones. Más aún, el sistema interno de control de desembolsos del Banco no da cuenta de los desembolsos de país en cada componente, por lo que nos vemos limitados a observar los costos administrativos cubiertos por el Banco y no por la contraparte local.
- <sup>45</sup> En algunas instancias, los fondos requieren la creación de entidades ejecutoras —como sería el caso en casi todos los préstamos de inversión del BID- que requieren de una continua coordinación con los ministerios con que operan. Incluso cuando los fondos no generan entidades burocráticas adicionales,

de todas formas exigen el cumplimiento de diversos procedimientos de adquisición, como en el BID, el Banco Mundial y la mayoría de los fondos bilaterales de la Unión Europea. La coordinación se complica aún más por dos razones: i) si estos procedimientos no están armonizados, el personal del gobierno tiene que atender múltiples requerimientos; y ii) la intersección de los requisitos internos y externos nunca ocurre, lo cual, en algunos casos, genera requisitos **adicionales** a los requisitos del país y, en otros, requisitos que **violan** las normas del país.

- <sup>46</sup> Véase Voice of the Poor and Taming of the Shrew: Evidence from the Bolivia Public Officials' Survey.
- <sup>47</sup> En el caso del BID y el Banco Mundial, estos procedimientos se encuentran en buena medida armonizados. Sin embargo, tal armonización no está presente entre otros donantes, incluidos los donantes bilaterales de la Unión Europea, quienes por lo general tienen reglas diferentes sobre gastos elegibles y procedimientos de adquisición.
- <sup>48</sup> Datos del VIPFE.
- <sup>49</sup> De acuerdo con el ISDP, "Si el Banco va a financiar más operaciones de este tipo, la sugerencia es que en el diseño se acuerde un reglamento operativo/procedimientos 'ad hoc' tal que se flexibilice la ejecución para adaptarse a la naturaleza de la operación. En esta línea sería óptimo establecer un mecanismo de desembolsos contra objetivos y no contra la revisión de procesos de gasto".
- <sup>50</sup> Véase Nickson, Andrew, "Bolivia: A Country Case Study Prepared for the OECD DAC Task Force on Donor Practices", 2002.
- <sup>51</sup> Obsérvese que, en relación con la participación de las ONG, el documento de la EBRP no se tiene aún como proceso participativo. Esto se refleja en las recientes evaluaciones por parte de la ACDI (véase The Canadian International Development Agency's Experience with the PRSP Process in Bolivia, Diciembre 2001) y de DAC sobre la coordinación de donantes. Además, la evaluación de la EBRP por parte de la ACDI identificó numerosos problemas tanto con el documento como con el proceso, entre ellos i) la aparente contradicción entre la identificación del país y el requisito de un documento de lucha contra la pobreza para tener acceso a los recursos de la iniciativa PPME, ii) una brecha de financiamiento que no se ha atendido adecuadamente y iii) una objeción a la utilidad de un enfoque de desarrollo "integral" a favor de un enfoque más incremental.
- <sup>52</sup> A diferencia de otros países (por ejemplo, la República Dominicana), la ejecución del CDF no se sincronizó con los diálogos nacionales. El primer Diálogo Nacional antecedió al CDF y el segundo estuvo más relacionado con el documento de la EBRP que con el CDF.
- <sup>53</sup> El Banco examinó la iniciativa CDF en su informe titulado "Lessons from the World Bank Experience with Consultation and Participation in Latin America and the Caribbean".
- <sup>54</sup> Si se observan series sin tendencias —para tomar en cuenta el hecho de que los flujos de donaciones tienen diferentes patrones de desembolso en diferentes períodos- Bolivia se ubica en cuarto lugar.
- <sup>55</sup> La calidad y el volumen de los datos sobre los desembolsos multilaterales no permitieron adoptar un enfoque sectorial: el esfuerzo requerido para crear categorías de inversión compatibles entre las cuentas nacionales de América Latina y el Caribe y el BID y otras clasificaciones de desembolsos multilaterales escapa al alcance de la evaluación. Para mayores detalles, véase el documento informativo "IDB Disbursements and Government Expenditures".
- <sup>56</sup> En el caso de la operación BO-0106, se realizó una evaluación ex post, cuyos resultados se utilizaron para comparar los datos de referencia de 1989. Una simple comparación ex ante y ex post realizada en la evaluación ex post revela que el tránsito vial aumentó (tanto a nivel nacional como entre Bolivia y Chile), en algunos casos hasta en un 15% anual.
- <sup>57</sup> El Banco apoyó la descentralización con una cooperación técnica por US\$800.000 (véase la operación TC-93-09-47-9). La meta anunciada de esta intervención del Banco era "producir un proceso debidamente diseñado y organizado para descentralizar el subsector vial en todos los departamentos del país, al tiempo que se satisfacían las necesidades de acceso a las zonas rurales".

- <sup>58</sup> Si bien el Banco no abordó este aspecto en la documentación analizada, en los comentarios recibidos por la Silla boliviana se lo mencionó como una razón para las demoras de ejecución.
- <sup>59</sup> El único otro préstamo que se programó en el sector, la fase II de BO-0116, no se aprobó.
- <sup>60</sup> El informe de terminación de proyecto señaló que los cálculos de la tasa de rendimiento hechos al inicio del proyecto podían depender del tiempo; por lo tanto, los retrasos en la ejecución tendrían importantes consecuencias sobre el VAN de la corriente de beneficios del proyecto. El Banco no analizó esta hipótesis en ninguna de sus iniciativas de evaluación. En cuanto a los otros indicadores para medir la eficiencia y fiabilidad, no se recopilaron ni notificaron de una manera sistemática. Además, la creación de una variable contraria viable en este caso obligaría a estudiar las inversiones globales en el sector energético por región, así como las expansiones de la producción y la capacidad instalada en todo el sistema, y tratar de identificar las diferencias en cuanto a la intensidad de las inversiones por región en el tiempo. No se intentó llevar a cabo este ejercicio. Adicionalmente, el sector eléctrico fue privatizado durante el curso de la ejecución, por lo que los beneficios del proyecto, que originalmente se dirigirían hacia las entidades estatales, fueron transferidos a las empresas privadas de servicios.
- <sup>61</sup> El costo total fue cerca de US\$1.700 millones, con aportes del Banco Mundial, el BID, Andean Investment Bank, el Banco Europeo de Inversiones y el sector privado.
- <sup>62</sup> De hecho, el acuerdo que firmado con Argentina en los años setenta venció en 1991. Se renovó en 1992, pero a unos precios sumamente inferiores.
- <sup>63</sup> La implicación es que la tasa de rendimiento de las inversiones en ductos será menor para Bolivia. Esto puede ser incluso más pertinente, dado que Petrobras adquirió derechos preferenciales para los ámbitos de producción inicial como parte del contrato de inversión. Ello implica que la mayor parte de la reducción de volúmenes correrá por cuenta de los productores bolivianos.
- <sup>64</sup> Para mayor información sobre este tema, véase Anderson y Meza (2001), “The Natural Gas Sector in Bolivia: An Overview”
- <sup>65</sup> El plan de Brasil de construir generadores a gas a lo largo de la frontera con Bolivia es poco probable, ya que la crisis energética de ese país ha disminuido en relación con los niveles que alcanzara en 1998. Además, Brasil encontró grandes volúmenes de reservas de gas no probadas, por lo que se muestra reticente a aumentar sus importaciones desde Bolivia. Al momento de elaboración del presente informe, Brasil buscaba activamente cambiar a su favor tanto la cantidad de la compra garantizada como las condiciones de pago.
- <sup>66</sup> Debe tenerse presente que los indicios sobre la efectividad en el desarrollo aportan pocos justificativos para la adopción de este modelo de crecimiento. La mayor parte de la investigación sobre este tema muestra que la ayuda está, en el mejor de los casos, relacionada sólo marginalmente con el crecimiento y la reducción de la pobreza. Incluso los resultados de Burnside y Dollar, que sugerían que la asistencia externa sería efectiva —pero sólo de contar con instituciones fuertes- han mostrado desde entonces carecer de robustez (véase Easterly et al 2002).
- <sup>67</sup> Véase el documento de proyecto PR-0250.
- <sup>68</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1994, “Bolivia, Structural Reforms, Fiscal Impact and Economic Growth”.
- <sup>69</sup> Como consecuencia negativa, cabría mencionar que el aumento de la productividad ha sido el resultado de una reducción del empleo; con respecto a la rentabilidad, los resultados son, en el mejor de los casos, mezclados. Véase Garrón, Machicado, Capra (2003), “Privatization in Bolivia: The Impact on Firm Performance”.
- <sup>70</sup> Véase Ajwad y Wodon (2000); ESMAP (2000), “Introducing Competition into the Electricity Supply Industry in Developing Countries: the Case of Bolivia”. Sin embargo, Barja y Urquiola (2001), en “Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia.”, no detectaron efectos regresivos de la capitalización. Véase también Estache, Goimez-Lobo y Leipziger, 2000, “Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America: Have we Learned Enough to Get it Right?”.



- 71 Bolivia comenzó los años noventa con un sistema de pensiones que cubría un margen muy estrecho de la población laboral, conformado esencialmente de empleados públicos y un selecto grupo de otros trabajadores de la economía formal. El sistema de pensiones, concebido originalmente en 1954, dejó a la totalidad del sector informal y a una gran porción del sector formal sin ninguna seguridad de ingresos llegada la hora de la jubilación. Además, para 1995 estaba claro que, debido a los cambios en la demografía, la evasión de los aportes a las pensiones, el aumento de la actividad informal —sobre todo entre los recién llegados a la fuerza laboral- y la reducción del empleo, el sistema de pensiones pronto se haría insostenible. La respuesta del país al dilema de las pensiones fue seguir el ejemplo de Chile y Perú de migrar de un sistema de contribuciones a un sistema de seguridad social totalmente financiado. El diseño del nuevo sistema siguió el modelo de la reforma de pensiones que implementara Chile; la diferencia más grande fue la utilización de activos “capitalizados” a fin de financiar beneficios mínimos de jubilación para aquellos no afiliados al sistema boliviano de pensiones. Se crearon cuentas individuales de retiro con los fondos del antiguo sistema de pensiones. El manejo de estas cuentas quedó a cargo de dos administradores de fondos (AFP). Adicionalmente, se estableció un conjunto de normas para permitir la transición de quienes ya aportaban al antiguo sistema.
- 72 Para un análisis detallado sobre los factores técnicos que produjeron la brecha entre los costos planificados y los costos ejecutados, véanse Escobar, Federico, “Pension Reform in Bolivia: A Review of Approach and Experience”, Banco Mundial (2003), Revilla, Ernesto “El Costo de la reforma de pensiones en Bolivia”, 2002; Martínez, “Programa de Apoyo a la reforma de pensiones en Bolivia”, 2002; BID, “Programa Sectorial de Apoyo a la Reforma Fiscal: Propuesta de Prestamo”, 2003; Banco Mundial, “Bolivia Public Expenditure Review”, Capítulo 5, 2004.
- 73 Según Escobar, en 2002, el 70% de las carteras de las AFP estaban concentradas en instrumentos gubernamentales de deuda.
- 74 La tasa de cobertura se sitúa aproximadamente entre el 11% y el 12%, valor comparable al de la cobertura del sistema anterior y situado entre los más bajos de toda América Latina.
- 75 Las ganancias (aumento de las rentas) por concepto de eficiencia se calcularon estimativamente en los siguientes niveles: 9,0% (1999); 9,9% (2000); 10,0% (2001); 3% (2002); 5,0% (2003). Las ganancias reales se estimaron en aproximadamente 3%. Para un análisis del proceso presupuestario de Bolivia, incluidas las predicciones de renta, véase Scartascini y Stein (2003).
- 76 La otra reforma de renta interna es el proyecto BO-0186, aprobado en 1999. Si bien el plazo original de ejecución del proyecto ha terminado, se ha desembolsado apenas un 65% de los fondos, y para el momento de redacción del presente informe, no se contaba con datos suficientes para intentar evaluar el impacto del proyecto.
- 77 El Banco tuvo dos intervenciones de préstamos y una cooperación técnica. La primera ronda de intervenciones logró construir centros aduaneros adicionales, pero no llegó a alcanzar los otros objetivos del proyecto, que culminó en una cancelación parcial. Se considera que la segunda intervención (BO-0159) tuvo mayor éxito. Véase, por ejemplo, “Results-based public management in Bolivia”, draft report, 2002; y Lanyi et al, 2000, “Bolivian Customs Reform: A Case Study of Consolidating Democratic Institutions”.
- 78 El Banco Mundial tuvo intervenciones en las primeras etapas, incluidas tres operaciones consecutivas de reforma de las finanzas públicas, en 1987, 1991 y 1997. En el caso del BID, véanse los proyectos BO-0177, BO-0196 y BO-0180.
- 79 Véase también Center for Aid and Public Expenditure of the Overseas Development Institute, 2002, “Results-based public management in Bolivia”.
- 80 Un argumento que se presenta en virtualmente todas las evaluaciones de gobernabilidad en Bolivia es que la respuesta al rompecabezas del sector público no puede encontrarse en soluciones técnicas —que se ensayaron en los años noventa- sino en la eliminación del grado de “informalidad” de la administración pública. Las soluciones técnicas, como la ley SAFCO, cambian la dimensión *formal* de las instituciones, los controles y verificaciones. Sin embargo, si no se siguen tales pautas, lo que se produce es una brecha entre lo *formal* y lo *observado*. Esta brecha es el grado de informalidad, y

mientras más grande sea la brecha, más irrelevantes resultarán las reformas que sólo se ocupan de lo *formal*, mientras ignoran las medidas practicadas para evadirlas. A partir de esta evaluación, el Banco Mundial y el BID están renovando su impulso a favor de la reforma. La pregunta que debe responderse en este caso es simple: si las reformas implementadas en los años noventa fueron “incompletas” o, en cierto sentido, fueron de la índole “equivocada”, ¿qué certeza podemos tener de que la nueva ronda de reforma será la “correcta”? La manera más obvia de responder a esta pregunta es sobre la base de las pruebas empíricas existentes en Bolivia y el exterior. La presente evaluación no ha logrado descubrir un volumen verosímil de indicios que lleven a pensar que el nuevo programa de reforma tiene mayores probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo que la agenda anterior.

<sup>81</sup> Véase BO-0052, BO-0107, BO-0112 y BO-0180.

<sup>82</sup> Véase Faguet, 2001. “Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Center for Economic Performance Working Paper*.

<sup>83</sup> Para un análisis sobre la infraestructura vial, véase Alonso-Biarge y Ortiz (2002).

<sup>84</sup> Véase Banco Mundial, Health Sector Reform in Bolivia: A Decentralization Case Study, Banco Mundial, 2002.

<sup>85</sup> Véase Maceira, 2003. “Brecha de Pobreza, Descentralización y Alivio de Deuda en Bolivia”.

<sup>86</sup> Véase Weisner, Eduardo, *Fiscal Federalism in Latin America* (2002).

<sup>87</sup> Véase Contreras y Simoni “The Bolivian Education Reform 1992-2002: Case Studies in Large-Scale Education Reform” (2003).

<sup>88</sup> Eficiencia “externa” es el grado en que el sistema educativo responde a la sociedad, en la cual los indicadores son la tasa de deserción, la cobertura del sistema, el tiempo promedio de conclusión de grados, entre otras variables.

<sup>89</sup> El coeficiente del porcentaje de tiempo planificado ya ejecutado al porcentaje desembolsado es de 1,4, que es uno de los más bajos de la cartera.

<sup>90</sup> El proyecto contenía información detallada sobre líneas de base, hitos y metas sobre resultados de educación, lo cual es otra excepción para un proyecto diseñado en 1994. Si bien se contaba con esta información de evaluabilidad, el diagnóstico presentado se basó en información desactualizada y a veces incorrecta.

<sup>91</sup> Además, los departamentos, cuyos miembros son representantes no electos del gobierno central, recibieron también cierta autoridad en materia de infraestructura social. Esto también creó problemas de coordinación provocó una disociación entre el gasto observado en infraestructura y las necesidades de las comunidades.

<sup>92</sup> Además, las entrevistas a las partes que participaron en la reforma, tanto en el Banco como a nivel del país, indican que el préstamo fue demasiado complejo, hecho éste que con frecuencia se cita entre las razones de los problemas de ejecución.

<sup>93</sup> Existe un problema de aparente incompatibilidad entre los resultados obtenidos de los expedientes administrativos del Ministerio de Educación (MDE) y los obtenidos a partir de encuestas a hogares y el censo: los primeros muestran una mejora continua de la cobertura, mientras que los segundos no logran aportar mayor prueba de tal mejora. Por ejemplo, las estadísticas del MDE indican un cambio de la matriculación primaria neta de 18 puntos porcentuales, mientras que los datos del censo hablan de una mejora de apenas el 7,6%. En general, las estadísticas del MDE están sujetas a error producto de un doble conteo (por ejemplo, puede que se cuente a un estudiante dos veces cuando éste cambia de escuela) o subconteo de estudiantes. También están sujetas a error ya que es necesario actualizar las proyecciones demográficas sobre la base del censo. No obstante, los datos de las encuestas y el censo podrían no captar a los estudiantes porque la asistencia se basa en el período de referencia. Sin embargo, en ambos casos, estos errores deberían diferenciarse cuando se observan los cambios que se han dado con el correr del tiempo. El hecho de que las estadísticas **diferenciadas** sean tan distintas indica que una de las dos fuentes contenía errores de medición que variaron con el tiempo. Aunque no es materia de esta evaluación analizar la fuente de este error, es de hacer notar que la reforma educativa

cambió la metodología para contar y mantener la asistencia estudiantil, así como la estructura de incentivos para contar a los estudiantes (es decir, la matriculación está ahora más relacionada con la disponibilidad de docentes). Cualquiera de estos factores podría ser responsable de los cambios en la forma en que los datos del MDE han contado a los estudiantes con el tiempo. Esta discrepancia resalta igualmente cuando se observan otras medidas como la edad excesiva. Los niveles de edad excesiva son también considerablemente menores en los datos tanto del censo como de los hogares de lo que sería congruente con las mejoras de asistencia, deserción y repetición.

<sup>94</sup> Obsérvese que el SIMECAL ha realizado evaluaciones anuales en la escuela secundaria, sobre la base de exámenes de egreso. Aunque esto sólo cubre el 30% de los estudiantes (aquellos que terminan secundaria), es representativo del mejoramiento de la calidad de la educación a lo largo de la década. Una segunda fuente de información proviene del Laboratorio; véase Preal, 2001, “Quedándonos Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina”. Esta evaluación, que se basa también en los resultados de las pruebas en primaria y secundaria, ubica a Bolivia en el promedio latinoamericano.

<sup>95</sup> Véase Banco Mundial, *Poverty and Nutrition in Bolivia*. Banco Mundial, 2002.

<sup>96</sup> Weller, 2001 y Duryea y Szekely, “Labor Markets in Latin America: A Supply-side Story”, 1998.

<sup>97</sup> Véase Faguet (2002). Igualmente, los estimados de presupuestos planificados y ejecutados a nivel municipal revelan serias deficiencias de planificación.