



---

**RE-340**

***Evaluación del programa de  
país: Bolivia 2004-2007***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión,  
OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Junio de 2008

Solamente para uso oficial

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO Y RECOMENDACIONES

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
A.	Generalidades .....	1
B.	El contexto del país .....	3
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO.....	7
III.	EJECUCIÓN .....	13
A.	Dinámica de la ejecución del Banco.....	16
B.	Evaluabilidad.....	17
C.	Recomendaciones de la evaluación .....	18
IV.	RESULTADOS.....	20
A.	Educación.....	20
B.	Impuestos nacionales e ingresos aduaneros.....	24
C.	Transporte .....	28
V.	CONCLUSIONES .....	33

### NOTAS FINALES

### ANEXOS

[HTTP://IDBDOCS.IADB.ORG/WSDOCS/GETDOCUMENT.ASPX?DOCNUM=1491617](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1491617)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABC	Administradora Boliviana de Caminos
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AIF	Asociación Internacional de Fomento (del Banco Mundial)
ANB	Aduana Nacional de Bolivia
BCB	Banco Central de Bolivia
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CNE	Consejo Nacional Electoral
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EIB	Educación intercultural bilingüe
EIH	Encuesta integrada de hogares
ENDESA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GruS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
HDM4	Highway Development and Management Model 4
IADM	Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño de los proyectos
ITP	Informe de terminación del proyecto
MAS	Movimiento al Socialismo
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MINEDU	Ministerio de Educación y Culturas
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo en apoyo de reformas de política
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PODEMOS	Poder Democrático Social
PPME	Países pobres muy endeudados
PRE	Programa de Reforma Educativa
PRI	Programa de reforma institucional
PROFISI	Programa de Fortalecimiento Institucional del SNI
PROPAIS	Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria

SIMECAL	Sistema de Medición de la Calidad Educativa
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SITTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
SPNF	Sector público no financiero
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VMT	Viceministerio de Transporte
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento tiene por objeto informar acerca de la ejecución del programa del Banco con Bolivia durante los tres últimos años, a cuyos efectos se evaluó la finalidad programática del Banco. Considerando que el entorno nacional ha venido cambiando rápidamente y las dificultades que ello plantea para el Banco en términos de programación y aprobación de operaciones, la estrategia de la evaluación se enfocó en sectores seleccionados. Estos sectores se escogieron porque en ellos el Banco ha desempeñado un papel sustancial en el pasado y está incrementando su presencia hoy en día y prevé seguir aumentándola en el futuro. El criterio temático sirve, asimismo, para destacar el carácter del valor agregado del Banco para el país y la importancia de ese valor agregado para el programa del Banco.

En 2005, después de casi dos décadas de gobiernos conservadores, los bolivianos eligieron uno de izquierda con el Movimiento al Socialismo (MAS) encabezado por el Presidente Evo Morales. Se consideró este cambio como un resultado de la persistencia de altos niveles de pobreza y la percepción de que las reformas de políticas de los años noventa y comienzos de este decenio no rendían beneficios tangibles para la mayoría de los bolivianos. Durante el período analizado, también cambió sustancialmente el entorno macrofiscal, que pasó de los grandes déficit, el endeudamiento acelerado y el crecimiento lento de comienzos de los años 2000, a un superávit primario, crecimiento moderado y reducción radical de la carga de la deuda.

En este marco, se hizo indispensable una evaluación de la presencia del Banco en épocas de incertidumbre y cambio. La evaluación determinó que el constante cambio suscitado en el entorno económico y político durante los primeros años del período evaluado le planteó al Banco una situación de dificultad para programar y ejecutar actividades.

La respuesta del Banco en este período, que se ha reconocido como difícil, fue reaccionar ante los acontecimientos que se iban sucediendo. Su respuesta estratégica al surgimiento de nuevos electorados en el país y a la incertidumbre política que siguió consistió en anteponer a la estrategia ya elaborada, una serie de actividades ad hoc concebidas para ejecutarse en el corto plazo mientras se disipaba la crisis política. Resultó, empero, que los cambios registrados en Bolivia en 2003 y en 2004 no eran transitorios, sino una modificación de la topología política boliviana de largo alcance y más duradera, que entrañó la elección de un nuevo conjunto de actores. Esto llevó al Banco a la mesa de negociaciones ante contrapartes con las que hasta ese momento carecía de experiencia y con las que no tenía una estrategia acordada.

El compromiso del Banco con las nuevas autoridades carecía de un enfoque programático y de atención a los resultados y, sin un conjunto acordado de prioridades y objetivos, el Banco se vio ante la dificultad de improvisar un diálogo con las nuevas autoridades del país. Este diálogo se llevó a cabo dentro del marco de misiones de revisión de la cartera y de programación, pero la evaluación constató que, a pesar de esas misiones, faltó contenido analítico en el establecimiento de las relaciones con las nuevas autoridades, así como propuestas claras de contribución del Banco para dar atención a las nuevas prioridades de desarrollo de Bolivia. En cuanto a la atención a los resultados, en la evaluación se comprobó

que el Banco usó la información de la métrica de ejecución para priorizar y ajustar su programa. No obstante, no usó la información sobre los resultados de su programa como base para una recomendación de cambios en la cartera.

La evaluación también abarcó sectores clave para el Banco. Debido a la rapidez con que fue cambiando la situación en Bolivia durante el período en estudio, y a las dificultades de programación, la estrategia de la evaluación consistió en observar detenidamente los sectores específicos que denotaban experiencias diferentes en el compromiso entre el Banco y el país.

El Programa de Reforma Educativa (PRE) es sinónimo de la relación del Banco con el sector de la educación de Bolivia y durante los 10 años que duró su ejecución, el Banco fue uno de los impulsores de la reforma educacional. La evaluación llegó a tres conclusiones esenciales acerca de esa reforma, la primera de las cuales fue que el programa se concibió —y, en cierta medida, se llevó a la práctica— sin respaldo de los maestros. Este problema repercutió en el grado de identificación de Bolivia con el programa y, también, en el alcance de su aplicación efectiva en las aulas. Esos problemas revistieron especial gravedad en las escuelas que prestan servicio a la población indígena, en las que cobraron fuerza las sospechas acerca de los alcances y los objetivos de la reforma. La segunda conclusión fue que la métrica de la eficiencia interna mejoró durante el período —incluso una reducción sustancial de las diferencias en la matrícula y el progreso normal, entre las poblaciones indígena y no indígena. Esta conclusión, Sin embargo, se ve condicionada por la falta de datos coherentes sobre el desempeño de los alumnos.

La tercera conclusión fue que el Banco no mantuvo un diálogo sobre educación con el país. A mediados de los años noventa el Banco fue uno de los proponentes principales de la reforma y una de las figuras centrales en el sector, pero hoy es un espectador. El Banco no ha formulado propuestas sectoriales, no ha realizado trabajo sectorial y no ha dialogado con el gobierno en torno a sus prioridades y programas sectoriales. Esto, sumado a la abundancia de fondos concesionales (donaciones) de la cooperación internacional para el sector, determinó la cancelación del préstamo del Banco.

En materia de aduanas y de impuestos nacionales la evaluación constató dos realidades opuestas. En el caso de las aduanas, en gran medida el programa ha sido insatisfactorio y la historia de su ejecución revela falta de continuidad institucional en el sistema aduanero, escasa dedicación a lograr cambios sectoriales, problemas sistemáticos para la ejecución de componentes específicos y el consiguiente fracaso en la consecución de las metas del programa. En cambio, la evaluación comprobó en lo atinente a recaudación tributaria una aplicación coherente de políticas públicas, institucionalidad y gobernanza relativamente estrictas y un programa que superó sus metas aunque esto obedeció, en parte, a un entorno macroeconómico más favorable. La evaluación también dejó en evidencia disparidades en cuanto a la participación en los dos sectores. Respecto de los impuestos nacionales, el Banco usó los instrumentos con eficacia e intensidad, aprobando operaciones de cooperación técnica para el establecimiento de las condiciones iniciales, a las que siguieron operaciones de préstamo. También aprovechó las visitas de supervisión y programación para mantener el diálogo en el sector. En cambio, la falta de compromiso —inicialmente por parte del Fondo y del Banco Mundial, pero también en cierta medida del BID— caracterizó la actividad en el sector aduanero. La evaluación también constató falta de interés de los organismos de

cooperación internacional y del país en las metas aduaneras, así como en el seguimiento y control de las importaciones.

En cuanto a la infraestructura vial, la evaluación encontró un sector con numerosos problemas de diseño e ingeniería, sobrecostos sustanciales, falta de enfoque a los resultados y obstáculos para la conciliación de los objetivos ambientales con los de la construcción de carreteras. Sin embargo, este también es un sector en el que se necesita inversión adicional y el BID ha sido y sigue siendo una de las fuentes más importantes de financiamiento para atender esta necesidad.

La evaluación constató que el valor agregado del Banco en las carreteras, más allá de su papel como fuente de financiamiento, ha sido limitado. En materia de costos, el valor del Banco reside en sus procedimientos de adquisiciones y licitaciones. Aunque la evaluación mostró que esos procedimientos rindieron menores costos adjudicados, no se determinó si gracias a ello los costos finales resultaron más bajos y esto es motivo de preocupación para la administración actual en la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC). La evaluación también indicó que el Banco tropieza con limitaciones al tratar de reducir los riesgos de ingeniería y diseño y aunque verifica la observancia de las normas y los procedimientos de adquisiciones, su valor es limitado en lo que atañe a la evaluación de la calidad de los informes de ingeniería o de otros trabajos analíticos que necesitan la no objeción del Banco. Un tercer aspecto de valor agregado es la provisión de insumos de métodos y análisis para la evaluación de los beneficios del programa y la asistencia para la planificación del sector. En este sentido, la evaluación comprobó que el Banco exige y financia el análisis de costo-beneficios para sus proyectos de transporte, pero esos estudios no incluyen una evaluación económica adecuada ni son particularmente útiles para la ABC como método de determinación de prioridades entre las alternativas. El Banco tampoco ha aportado valor en cuanto al análisis de la efectividad en el desarrollo de las inversiones en infraestructura. Finalmente, la evaluación consideró el valor agregado por el Banco en materia ambiental. En este sentido, el Banco promovió un criterio innovador y global mediante el financiamiento de los componentes medioambientales de la construcción íntegra de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez por medio de un solo préstamo. La evaluación comprobó que, si bien el método era promisorio, problemas de diseño y ejecución limitaron la utilidad del proyecto para atender a las preocupaciones ambientales que pudieran suscitarse debido a la construcción de la carretera o los impactos a largo plazo que pudiera provocar la intensificación de la actividad en la zona.

El buen desempeño futuro del Banco en Bolivia, dependerá decisivamente de su capacidad de brindar al país un valor agregado oportuno y de elevada calidad. El aumento de fuentes alternativas de financiamiento ha impuesto una presión creciente sobre el Banco para que provea al país insumos de alto nivel, más allá de sus préstamos. Este examen muestra que el Banco puede hacerlo y lo ha hecho, aunque no de manera sistemática. Las recomendaciones siguientes tienen por objeto el mejoramiento de la calidad del compromiso del Banco con Bolivia, con la esperanza de que eso refuerce la eficacia de su programa.

## RECOMENDACIONES

**Primera recomendación.** La evaluación demostró la importancia de que se cuente con un conocimiento técnico específico y de suma calidad relativa a los problemas de desarrollo que tiene ante sí un país que experimenta cambios rápidos, como Bolivia. También reveló la importancia de contar con un diálogo sostenido de política sectorial con el país. A tales efectos:

El Banco debe canalizar recursos hacia el mantenimiento de un programa constante de aportes analíticos estratégicos en Bolivia. Ese programa debe detallarse en las estrategias del Banco y debe revisarse periódicamente, incorporando los resultados analíticos al programa de préstamos del Banco.

El Banco debe comprometerse con el país desde el principio y de manera constante, tanto en el plano central como en el de los ministerios sectoriales y debe examinar la asignación de personal y recursos, para cerciorarse de que posee la capacidad y los aportes analíticos necesarios para realizar y mantener ese compromiso de política.

**Segunda recomendación.** La evaluación también pone en tela de juicio la efectividad de los procedimientos del Banco para promover los resultados de desarrollo acordados con Bolivia. Para tener la certidumbre de que sus procedimientos están suscitando resultados adecuados, el Banco debe:

Evaluar la función que cumplen las políticas y procedimientos de adquisiciones y de revisión técnica en la generación de productos de alta calidad y bajo costo, especialmente en el sector vial.

Evaluar la función que cumplen los procedimientos y políticas de seguimiento de resultados, evaluación y evaluación económica en la generación de pruebas útiles y oportunas de la efectividad de los programas.

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **A. Generalidades**

- 1.1 Este documento constituye una actualización de la evaluación del programa de país para Bolivia que esta oficina presentó al Directorio en 2004. La actualización tiene por objeto informar al Directorio, así como a las autoridades e instituciones nacionales, acerca del trabajo realizado con el país durante los años recientes y de los resultados de esas actividades. La evaluación se apoya en varias metodologías y fuentes de información, entre ellas (i) entrevistas personales en el país y con personal del Banco, e incluso el análisis de los puntos planteados en las entrevistas, (ii) análisis de los documentos del Banco sobre programación, ejecución y resultados, (iii) análisis de datos de nivel macro y de nivel sectorial, (iv) encuestas especializadas aplicadas (educación). En el Anexo se incluye una lista de fuentes de datos y entrevistas realizadas.
- 1.2 OVE llevó a cabo tres misiones relacionadas con este estudio, en marzo de 2007 y septiembre de 2007, para recopilar datos para la evaluación, y en abril de 2008 para discutir los resultados con el Gobierno de Bolivia. El equipo también recibió los comentarios del gobierno, que puso énfasis, entre otros asuntos, en la necesidad de reforzar la capacidad técnica del país, la necesidad de que el Banco comparta más plenamente sus evaluaciones con el gobierno, y la necesidad de calificar y usar adecuadamente los resultados en la programación del Banco. El conjunto completo de comentarios figura en el anexo.
- 1.3 La estrategia con que OVE enfocó esta actualización consta de dos cauces. Dado que las condiciones cambiaron rápidamente en Bolivia durante el período de estudio, y la dificultad de efectuar la programación, la estrategia de la evaluación del programa de país fue mirar a fondo los sectores específicos en los cuales las experiencias del compromiso del Banco con el país fueron dispares. La interpretación de esos resultados guarda relación con las actividades recientes del Banco. Estos sectores fueron seleccionados en consulta con el gobierno de Bolivia y la Administración, y fueron los siguientes: educación, impuestos nacionales, aduana, y vialidad. Durante la evaluación también se observó en detalle el compromiso del Banco tanto frente a su programación como a su ejecución.
- 1.4 En la anterior evaluación del programa de país se examinaron los resultados del compromiso del Banco y de la cooperación internacional con el país durante un período sin precedentes de continuidad y reforma, que transcurrió desde 1990 hasta 2002. Durante ese lapso, el país emprendió un ambicioso proceso de reformas fiscales, liberalización del mercado, privatización, descentralización administrativa y reforma de la gobernanza, entre otros. Entre los resultados de esas reformas que consignó la evaluación anterior, figuraron la consecución de estabilidad macro, un impulso a la participación ciudadana y la democracia y un mejoramiento paulatino de los indicadores de los sectores sociales. Sin embargo, en la evaluación también se consignaron resultados contradictorios, en el mejor de los casos, respecto de muchos objetivos específicos de las reformas y se determinó que, en general y a pesar de los méritos de cada una de las reformas emprendidas, Bolivia no había

logrado un crecimiento de base amplia ni una sociedad más equitativa y que, no obstante el mejoramiento de los indicadores sociales, durante el período también persistieron la pobreza y la marginación.

- 1.5 En la anterior evaluación del programa de país se consignaron cuatro conclusiones centrales relativas al BID. La primera fue que, si bien el Banco delineó la mayoría de las exigencias de desarrollo de Bolivia —en sus documentos de programación y en las operaciones que aprobó— no abordó algunos de los problemas principales del país, como la dependencia de la asistencia extranjera y los aspectos persistentes y perniciosos de la exclusión social. La segunda fue que el BID (y de hecho los organismos de cooperación internacional) y Bolivia acordaron un programa de reformas que se extendió por espacio de 13 años. Bolivia fue, en realidad, uno de los primeros reformadores y, en gran medida, se adhirió a los principales postulados de lo que más tarde se conocería como el Consenso de Washington. La tercera conclusión fue que muchos costos relacionados con la reforma fueron minimizados o, simplemente, no se hicieron explícitos y de eso es un buen ejemplo la reforma del régimen de jubilación. Finalmente, la evaluación anterior constató que los efectos generales de la reforma no rindieron los resultados deseados, a saber:

*“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 la institución y otros agentes que participaron en dicho proceso en Bolivia en torno a la incidencia de las reformas 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 sopesé críticamente el valor agregado de sus intervenciones.”*

- 1.6 Sobre la base de estas conclusiones, se indicó en esa evaluación que el Banco debe reevaluar la naturaleza de su relación con Bolivia y sopesar críticamente el valor agregado de sus intervenciones, y se formularon dos recomendaciones. La primera fue que el Banco “caracterice empíricamente los beneficios relacionados con su futuro programa de préstamos para el país y la carga que el mismo le impone a Bolivia”; y la segunda que “el Banco tome en cuenta la influencia que ejercen 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”. En el Capítulo II, dedicado a la ejecución, se analiza la puesta en práctica de esas recomendaciones.

## **B. El contexto del país**

- 1.7 El período que abarca la evaluación es uno de los más turbulentos de la historia boliviana reciente. Después de la relativa calma política que reinó durante los años noventa tras el programa de estabilización, el país se sumió en la agitación política en 2003. El firme rechazo a las políticas de privatización y a otros postulados de las reformas, así como el desengaño ante la persistencia de la exclusión y la pobreza, llevaron a una serie de protestas contra el gobierno del Presidente Sánchez de Lozada. Éste, que ya antes había sido presidente y uno de los proponentes más decididos de la reforma, había sido reelegido en 2002. Después de los tiroteos de “Octubre Negro”, las protestas desembocaron en la renuncia de Sánchez de Lozada a quien sucedió el vicepresidente, Carlos Mesa, que tampoco pudo mantenerse en el cargo mucho tiempo. A raíz del surgimiento del MAS como fuerza política y del hecho de que Mesa no tenía el respaldo de los partidos tradicionales, su gobierno se encontró con las manos atadas. Mesa renunció en 2005 y lo sucedió Eduardo Rodríguez, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, con carácter interino hasta la celebración de nuevas elecciones.
- 1.8 El surgimiento del MAS y el de su líder Evo Morales, tuvo lugar en un período de apenas cinco años. El MAS cobró relieve político por primera vez en las elecciones municipales de 1999, en las que obtuvo una porción pequeña pero significativa de los votos (3%) y logró que sus candidatos fueran elegidos como miembros de los concejos municipales en 57 de las 313 municipalidades. En las elecciones generales de 2002, el partido aumentó su presencia de manera pronunciada y obtuvo el 21% de los votos, proporción suficiente para llevar al parlamento a siete senadores y 27 diputados. A esa altura se tornó evidente que el movimiento sería un factor importante en la política boliviana y que Evo Morales sería un fuerte candidato presidencial en las elecciones siguientes.
- 1.9 Los comicios de 2005 dieron la presidencia a Evo Morales por un amplio margen, con el 54% de los votos, frente a sólo 29% de la coalición de partidos tradicionales (PODEMOS). Esto significó que, con la adición del 6% de los votos que obtuvo el MNR, los partidos tradicionales bolivianos obtuvieran poco más de un tercio de los escaños en el Congreso. En un país donde las presidencias se deciden, generalmente, por coaliciones postelectorales, el resultado de las elecciones indicó un claro mandato para el señor Morales. La elección también revistió importancia porque fue la primera que consagró como presidente a una persona ajena a las elites bolivianas y de ascendencia indígena.

**Cuadro 1.1 – Muestra media de indicadores de bienestar social, por etnia declarada, dos años**

Dimensión	Fuente	2002			2006		
		No indígena	Indígena	Diferencia porcentual	No indígena	Indígena	Diferencia porcentual
Educación							
Progreso normal	MECOVI	0,57	0,48	9,0%	0,61	0,53	8,0%
Años de escuela terminados	MECOVI	9,64	8,23	14,6%	10,5	9,2	12,4%
Salud y bienestar infantil							
Incidencia de detención del crecimiento	ENDESA	0,25	0,38	-13,0%	--	--	--
Incidencia de la anemia	ENDESA	0,45	0,56	-11,0%	--	--	--
Incidencia de la diarrea	ENDESA	0,23	0,22	1,0%	--	--	--
Trabajo infantil	MECOVI	0,09	0,2	-11,0%	0,1	0,2	-10,0%
Mercados de trabajo							
Ingresos de los trabajadores a tiempo completo	MECOVI	US\$1.346	US\$821	39,0%	US\$1.807	US\$1.098	39,3%
Empleo formal	MECOVI	0,82	0,75	7,0%	0,56	0,36	20,0%
Mercados de vivienda y servicios locales							
Incidencia del exceso de población	MECOVI	0,42	0,5	-8,0%	0,54	0,59	-5,0%
Pisos mejorados (no de tierra)	MECOVI	0,79	0,57	22,0%	0,84	0,62	22,0%
Agua corriente	MECOVI	0,77	0,56	21,0%	0,84	0,63	21,0%
Alcantarillado	MECOVI	0,54	0,32	22,0%	0,61	0,36	25,0%
Mercados de tierras							
Promedio de predios cultivados por familia (hectáreas)	MECOVI	2,42	1,32	45,5%	2,26	1,49	34,1%
Participación política							
Proporción de la población habilitada que vota	CNE	--	--	--	0,63	0,63	0,0%
Mercados de productos y bienestar							
Índice de pobreza	MECOVI	0,45	0,67	-22,0%	0,41	0,6	-19,0%
Ingreso familiar promedio	MECOVI	685	340	50,4%	990,21	519,33	47,6%

- 1.10 El gobierno del Presidente Morales recibió un país caracterizado por desigualdades persistentes, muchas de ellas asimiladas a las líneas étnicas, diferencias étnicas que pueden observarse en la mayoría de los indicadores de resultados y bienestar social. Estas diferencias incluyen la disparidad de acceso a los servicios públicos, deficiente desempeño escolar y los peores resultados de salubridad entre las poblaciones indígenas, el peor resultado en el mercado de trabajo, acceso limitado a la tierra productiva, peores condiciones de vivienda y acceso más oneroso a los mercados de crédito. Habida cuenta de esas diferencias, no es sorprendente que las medidas acumuladas de bienestar, como los niveles de pobreza e ingresos, o los de salud, muestren un pronunciado sesgo favorable para los bolivianos de origen no indígena.
- 1.11 En el Cuadro 1.1 se observan las diferencias de los indicadores de resultados, a lo largo del tiempo y por etnias y puede verse que las diferencias son generalizadas, aunque en algunos aspectos el problema es evidentemente más grave que en otros. Por ejemplo, las diferencias en la cobertura de la educación son relativamente modestas y, con respecto a la participación política, no hay diferencias. Sin

embargo, en otros aspectos, como los mercados de trabajo y de tierras, los servicios públicos y, por supuesto, la pobreza y los ingresos, las diferencias son muy grandes. El ingreso familiar per cápita promedio es mucho mayor —casi el doble— entre los no indígenas. En los mercados de trabajo, las remuneraciones mensuales son mucho mayores y en el medio rural también son mucho más grandes sus propiedades. Asimismo, en materia de salud son sustanciales las diferencias relativas a detención del crecimiento, anemia y trabajo infantil.

- 1.12 También pueden verse en el Cuadro 1.1 los aspectos de progreso. Por ejemplo, en materia de escolaridad, los resultados han mejorado de manera continua y las diferencias relacionadas con la etnia se han atenuado. También en lo que atañe a la pobreza se observa una tendencia favorable, si bien modesta, en términos absolutos y entre los grupos. Por otro lado, en los mercados de trabajo ha habido un aumento de los ingresos nominales, pero subsisten las diferencias entre los niveles de ingreso. Asimismo, el trabajo se ha tornado más informal —fenómeno común en la región— pero en el caso de Bolivia, esto se manifiesta de manera más pronunciada entre las poblaciones aymará, quechua y otros grupos indígenas.
- 1.13 Otro obstáculo que enfrenta el gobierno tiene carácter político. Aunque los resultados de 2005 dieron al nuevo gobierno un mandato claro, muchas —si no la mayoría— de las medidas de reforma consignadas en el plan de desarrollo del país, dejarán ganadores y perdedores. Esto es particularmente cierto en aspectos como la reforma del régimen de tierras, la provisión de bienes locales y el creciente control del estado sobre los sectores productivos. Otra fuente de conflicto fue la cuestión de la autonomía departamental, que inicialmente fue rechazada en un referéndum, en 2006, pero que recientemente ha cobrado impulso entre gobernadores de la oposición.
- 1.14 Estos problemas llegaron a predominar en la asamblea constituyente de 2006, que en último término fue incapaz de resolverlos. Casi desde el comienzo las deliberaciones cobraron cariz de enfrentamiento, con una polarización creciente del gobierno y la oposición. La asamblea culminó de manera muy similar a la que había comenzado, con una constitución revisada que obtuvo amplio respaldo del gobierno, pero no de la oposición y con apoyo de los departamentos centrales pero no de los orientales.
- 1.15 A pesar de las tensiones crecientes entre el gobierno y la oposición y entre los grupos que se beneficiarán o se perjudicarán con las reformas propuestas por el gobierno, el entorno macroeconómico del país es favorable. El aumento de los precios de los hidrocarburos y de los productos básicos (gas, estaño y soja, principalmente) ha incrementado el saldo positivo en cuenta corriente y la acumulación de reservas<sup>1</sup>. La situación macrofiscal también ha causado un aumento de los ingresos y de los superávits fiscales. En el Cuadro 1.2 se aprecia la dinámica de los principales indicadores macrofiscales.

**Cuadro 1.2 – Datos macrofiscales seleccionados**

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Producto y pobreza</b>						
PIB pc (Bs actuales pc)	2.749	2.752	2.762	2.811	2.858	2.922
Pobreza (incidencia)	63,1	63,3	63,1	...	59,6	...
Indigencia (incidencia)	38,8	39,5	34,5	...	36,7	...
<b>Macro</b>						
Crecimiento (% de cambio)	1,7%	2,5%	2,7%	4,2%	4,0%	4,6%
Formación de capital fijo bruto (% del PIB)	13,9%	15,6%	12,7%	11,7%	12,5%	12,9%
Variación nivel de precios al consumidor	0,7%	2,9%	4,2%	5,4%	3,9%	6,0%
<b>Fiscal</b>						
Superávit/déficit global sector público	-6,8%	-8,8%	-7,9%	-5,4%	-3,6%	-3,1%
Ingresos (% del PIB)	13,3%	13,5%	13,1%	15,2%	19,8%	22,8%
De los cuales, las proporciones son:						
Valor agregado (IVA, IVA-RC)	0,20	0,21	0,23	0,19	0,14	0,13
Transacciones (IT, ITF)	0,12	0,13	0,14	0,16	0,14	0,10
Firmas (IUE, IUE-RE, IRPE)	0,11	0,11	0,10	0,12	0,11	0,12
Hidrocarburos (IEHD, IDH)	0,18	0,17	0,13	0,10	0,26	0,34
Otros internos	0,16	0,15	0,16	0,22	0,15	0,14
Importaciones	0,23	0,24	0,23	0,22	0,20	0,17

Fuente: INE, BCB

- 1.16 Durante el período se sumó al panorama macrofiscal favorable una caída pronunciada de los coeficientes de endeudamiento que obedeció, en gran medida, a la reducción de las obligaciones gracias a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) y a la iniciativa similar del BID<sup>2</sup>. La deuda del sector público, que llegó a representar alrededor del 80% del PIB, ahora equivale a 30%, aproximadamente, lo cual supone un cambio radical. Al comienzo del período, Bolivia financiaba su endeudamiento en condiciones cada vez peores, mantenía grandes obligaciones contingentes relacionadas con reformas antiguas y no había logrado la aprobación de una reforma tributaria. Al término del período, el país había obtenido un alivio sustancial de su deuda merced a la IADM, se había aprobado una reforma tributaria y se había mejorado la administración impositiva, había aumentado la tributación sobre los hidrocarburos a 50% y se habían puesto bajo control los costos de las pensiones.
- 1.17 El FMI puso de relieve los aspectos positivos del panorama macro con motivo de la consulta más reciente del Artículo IV. Según el FMI, en 2005, la economía boliviana, aprovechando un entorno exterior favorable, mostró tendencias positivas que se mantuvieron en 2006. En 2006 se proyectaba una reducción del déficit del sector público hasta llegar casi a un equilibrio; las perspectivas a corto plazo eran positivas y se preveía que el entorno mundial para los exportadores de energía y minerales se mantuviera favorable. El FMI, no obstante, señaló riesgos a mediano plazo, entre ellos el hecho de que el déficit presupuestario guarde estrecha relación con el aumento de los ingresos por concepto de hidrocarburos que podría sufrir un retroceso durante los años próximos y que la perspectiva a mediano plazo sea especialmente sensible a lo que ocurra en el sector de los hidrocarburos, donde al

presente se observa una considerable inestabilidad en lo que atañe a las modalidades de aplicación del reciente decreto de nacionalización.

- 1.18 La situación fiscal también mejoró gracias al giro impuesto a la política relativa a las regalías del gobierno, cuyo aumento se hecho explícito en los nuevos contratos de suministro de gas suscritos por el Gobierno de Bolivia con las principales empresas explotadoras de los yacimientos de gas del país, lo que ha incrementado la elasticidad del precio del gas en los ingresos del gobierno. Sin embargo, gran parte de éstos se acredita directamente a los departamentos, hecho que ha atenuado el impacto de los precios de los productos básicos en los ingresos del gobierno central. Esto también provocó una distribución desigual de los recursos entre los departamentos y las zonas productoras de gas obtienen grandes beneficios mientras que las que no producen gas no perciben lo mismo. Esta división de los ingresos constituye una parte importante del diálogo relativo al papel del gobierno central frente al de los estados individuales.
- 1.19 El panorama fiscal positivo también contó con el estímulo de un entorno de mayor crecimiento. En el ciclo de programación anterior los resultados de crecimiento del país fueron magros en términos per cápita (y nulos en términos reales) pero en los años recientes el crecimiento se intensificó. Durante los cuatro años recientes el promedio de crecimiento fue 4%, frente a sólo 1,8% del cuatrienio anterior (1999-2002). Estas tasas de crecimiento todavía han de considerarse moderadas, pero dan margen para una mayor flexibilidad de las políticas públicas y multiplicaron las opciones para las inversiones públicas.

## **II. EL PROGRAMA DEL BANCO**

- 2.1 La estrategia actual del Banco se aprobó en 2004, y en 2007 el Directorio aprobó una actualización, así como tres ejercicios de racionalización de la cartera que también conllevaron cambios de programación<sup>3</sup>. Estos ejercicios tuvieron lugar en 2004, en 2006 y en 2007, en el último caso debido a las cancelaciones impuestas como parte de la iniciativa de reducción de la deuda del BID (la versión del Banco de la IADM).
- 2.2 Conforme se describió en el capítulo anterior, la estrategia se aprobó con un marco de encendidas críticas de la opinión pública al proceso de reformas de los 15 años anteriores. La estrategia, asimismo, se aprobó cuando recién había renunciado el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y los movimientos rurales e indígenas, encabezados por el MAS, ganaban apoyo e influencia. Además, el país soportaba cuantiosos déficit fiscales debidos, en parte, a los costos imprevistos de la reforma del régimen de jubilaciones.
- 2.3 Habida cuenta de esas limitaciones, el programa del entonces Presidente Mesa se concentró en tres aspectos centrales, a saber: (i) la renegociación de los contratos de regalías del gas, (ii) la estabilidad macro y la reducción de los déficit presupuestarios, y (iii) la obtención de alguna forma de respaldo amplio para el gobierno por medio de un programa de diálogo nacional y, posiblemente, de una

nueva asamblea constituyente. Es evidente, asimismo, que cuando se definieron esos objetivos, el marco del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que había guiado la programación de la cooperación internacional durante los dos períodos de programación anteriores, ya no era primordial para Bolivia.

- 2.4 La estrategia del Banco de 2004 refleja los problemas inmediatos que enfrentaba el país a esa fecha y quedó atrapada entre la definición de medidas de corto plazo para hacer frente a la crisis fiscal y política y medidas de largo alcance para la promoción del crecimiento y objetivos sociales. El documento es claro en lo que atañe a los problemas inmediatos de Bolivia. En el mismo se dice que *“el escenario en el cual se implantará esta estrategia es complejo, como lo revelan los problemas que ha enfrentado el gobierno para manejar los desafíos más urgentes, como la crítica situación fiscal. La amplia percepción de que las reformas de la pasada década no funcionaron y más bien fueron negativas para el bienestar de los pobres, unido a la crisis económica, limita la profundidad y celeridad con la cual el gobierno y en este sentido el Banco, podrán abordar estos desafíos. Adicionalmente, ante la fractura política y social que aqueja a Bolivia, resultará muy difícil alcanzar los consensos mínimos para desarrollar una visión de desarrollo para el mediano y largo plazo a un nivel de concreción tal que resulte útil para orientar el gasto público o la ayuda multilateral durante los próximos cuatro años.”* Como resultado, en la estrategia se establecen como objetivo a corto plazo la reducción de los riesgos: *“En estas circunstancias excepcionales, la EPB se ha concebido como un proceso en el cual se identifican intervenciones que en cooperación con otros donantes aminoren los riesgos de mayor inestabilidad económica y social, y eviten retrocesos en los logros sociales de la última década”*. También se definen objetivos a mediano plazo relacionados con el crecimiento sostenible y los servicios básicos: *“El Banco aprovechará los espacios que surjan en Bolivia para avanzar en objetivos de más mediano plazo, específicamente: (i) crecimiento económico y desarrollo productivo sostenible, y (ii) desarrollo de un piso mínimo de servicios básicos para toda la población extendiendo los logros sociales de la década pasada.”*

- 2.5 Las actividades definidas en la estrategia tienen objetivos a corto plazo o a mediano plazo. Las medidas a corto plazo propuestas atienden, esencialmente, los problemas fiscales inmediatos en el marco del acuerdo de derechos de giro con el Fondo e incluyen: (i) la continuidad de la ejecución del préstamo del Banco para sufragar las obligaciones dimanadas del programa de reforma del sistema de pensiones, (ii) el desarrollo de operaciones conducentes a subsanar las deficiencias del sector bancario, (iii) la reorientación de los saldos de préstamos hacia la protección del gasto social. Conforme a la estrategia, los detalles del préstamo para el sector financiero, así como los ejercicios de racionalización de la cartera se desarrollarán en futuros esfuerzos de programación. Las actividades a mediano plazo se organizan acorde con objetivos concretos del Banco, a saber *“mejorar la gestión y transparencia del Estado; apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado; mejorar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios*

- básicos.” En el documento y en el marco lógico se definen actividades específicas para la consecución de esos objetivos.*
- 2.6 A pesar de haberse determinado la magnitud de los problemas inmediatos de Bolivia, en la estrategia no se evalúan apropiadamente las causas que precipitaron la crisis fiscal y política de 2004. Se reconoce que no ha habido una mejora sustancial en cuanto a la pobreza y que el crecimiento ha sido lento, pero no se formula una evaluación crítica de la influencia de la reforma en esos resultados insatisfactorios. La estrategia plantea el dilema fundamental de desarrollo que tiene el país, que es la forma de reconciliar su desempeño deficiente con su ejemplar esfuerzo reformador: *“El récord establecido por Bolivia, sustentado en disciplina monetaria y cambiaria, reforma financiera, apertura comercial, desregulación y privatización de sectores productivos, reforma educativa, reforma de pensiones y la descentralización, difícilmente igualable por otros países de la región...Con este precedente, no sorprende que para muchos, en particular para los propios bolivianos, resulte contradictorio que todo este esfuerzo no haya rendido los frutos esperados en crecimiento, estabilidad macroeconómica y principalmente, reducción de la incidencia de la pobreza.”* Este dilema no se aborda ni, mucho menos, se dilucida en el documento de estrategia.
- 2.7 En la estrategia tampoco se define y analiza el papel del Banco en los cambios emprendidos. La autoevaluación de la estrategia, presentada en el Capítulo III del documento, se caracteriza por enunciados de los esfuerzos y logros del Banco que contradicen abiertamente el diagnóstico del Capítulo I. En las notas de OVE sobre la calificación de las estrategias de país, de 2004, se marcó claramente esta contradicción: *El carácter exhaustivo del trabajo del Banco con Bolivia, tanto en el plano temático como en términos de la magnitud del financiamiento, no se refleja en el documento. Antes bien, se trata al Banco como un espectador en el país, casi como si no estuviera llamado a desempeñar un papel sustantivo en la sucesión de hechos de los pasados 20 años. La importancia del Banco en el país o la eficacia de sus intervenciones sólo se tratan con declaraciones aprobatorias del impacto, con poca o ninguna prueba que las sustente y, en la mayoría de los casos, desprovistas de todo contenido específico.* (Notas de evaluabilidad para las estrategias de país, marzo de 2004).
- 2.8 En el plano sectorial, la estrategia de 2004 presenta pruebas de logros, pero son esporádicas y parciales. Por ejemplo, en el caso del transporte por carretera, se omiten las consideraciones fundamentales atinentes al papel de la infraestructura en el crecimiento, el desarrollo, la integración y la reducción de la pobreza. La prueba que se ofrece es sobre los períodos de tránsito, vale decir que cuando se construyen carreteras nuevas o se mejoran las existentes, se reducen los períodos de tránsito y, por consiguiente, los costos de transacción. Si bien esto es cierto, el problema central de la infraestructura y el desarrollo viales consiste en la determinación de las prioridades y en las características de la red vial necesarias para fomentar el crecimiento, reducir la pobreza e integrar regiones diferentes. Otro ejemplo es el caso de la educación, respecto del cual se ofrecen pruebas de los resultados

- obtenidos en materia de eficiencia interna que fue, por cierto, uno de los objetivos y problemas del sector. Sin embargo, el análisis de la educación como instrumento de inclusión social, se concentra en temas que ya no tienen vigencia en Bolivia y no trata el aspecto medular de la igualdad.
- 2.9 La estrategia tampoco incluye un diagnóstico claro de los acontecimientos políticos que se sucedieron en el país a partir de 2003. La estrategia, carente de tal diagnóstico, no define una serie completa de medidas de corto plazo necesarias para la consecución de sus objetivos inmediatos de atenuación de los riesgos. Todas las medidas propuestas para hacer frente a la crisis inmediata apuntan a los problemas fiscales y no se proponen medidas para un ajuste dinámico de los cambios políticos fundamentales registrados en el país. En esta dimensión, puede decirse que la estrategia del documento se caracteriza por una actitud de espera y observación.
- 2.10 Además, no existe nexo entre las estrategias a corto y largo plazo ni hay factores activadores o criterios definidos que orienten al Banco para el tránsito de la estrategia de crisis a la estrategia de desarrollo. Tampoco hay una relación entre las actividades de una y otra estrategia y se tratan como soluciones independientes para problemas independientes. La estrategia de largo plazo no incluye elementos para analizar las principales causas de la crisis fiscal o de la crisis política. Debido, en parte, a la falta de estudio por parte del Banco de las causas medulares de la crisis política, la estrategia a mediano plazo trata el cambio político registrado en el país como un fenómeno transitorio y exógeno, visión que resultó incorrecta.
- 2.11 Casi al momento de su puesta en práctica, la estrategia se tornó obsoleta en virtud de los hechos acaecidos en el país. El adelanto de las elecciones para 2005 y la resultante victoria del MAS y del señor Morales exigieron que el Banco modificara el diseño de su programa para adaptarlo a los lineamientos del nuevo gobierno. Este último propuso un nuevo desarrollo programado que, eventualmente, se incorporaría al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto constituyó un apartamiento del marco de los años precedentes, en los que un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) sirvió como vehículo importante para la coordinación de la asistencia de los organismos de cooperación internacional en Bolivia. También se tornó evidente que deberían renovarse los vehículos de diálogo y coordinación.
- 2.12 Como resultado, el intenso diálogo y el esfuerzo de programación conducente a la aprobación de la estrategia determinaron pocos cambios tangibles en la cartera. El programa que proponía el Banco, de fortalecimiento y transparencia institucional, competitividad y actividades rurales, no se llevó a la práctica. Tampoco fue posible la ejecución de una realineación significativa de recursos de la cartera para encauzarlos hacia la protección social y otras medidas de corto plazo tendientes a hacer frente a la crisis señalada por el Banco en su estrategia.
- 2.13 Una de las consecuencias de efectuar la programación sin el beneficio de una estrategia pertinente fue que las decisiones que tomó el Banco no estuvieron sujetas al proceso usual de revisión. Por ejemplo, durante el período, el Banco avanzó en la

- consolidación de la cartera dedicada a la infraestructura y se fue apartando de la dedicada a las áreas sociales. Sin embargo, nunca se articuló formalmente un planteamiento de los beneficios que se esperaban de esta decisión estratégica, tanto para el prestatario como para el Banco. Tampoco se sometió al proceso de verificación previo a la presentación de una estrategia al Directorio<sup>4</sup>.
- 2.14 En 2005 y en 2006, el Banco siguió señalando al Gobierno de Bolivia las insuficiencias de la cartera y los problemas operativos con que ésta tropezaba, cumpliendo una serie de misiones de programación y de revisión de la cartera y de las operaciones. El Banco también aprovechó esas oportunidades para programar nuevas operaciones, definiendo un programa tentativo de préstamos en mayo de 2005 y en febrero de 2006. Durante esas misiones se procedió a la eliminación de operaciones del inventario y a la incorporación de otras nuevas. Esas misiones condujeron finalmente al segundo y tercer ejercicios de racionalización en 2006 y 2007, el último de los cuales formó parte de la iniciativa de reducción de la deuda.
- 2.15 La racionalización dispuesta en 2006 fue diseñada a comienzos de ese año y el Directorio la aprobó en mayo. Se convino en la cancelación de la mayoría o todos los saldos pendientes de las operaciones cuyos plazos para el último desembolso hubieran expirado o estuvieran a punto de hacerlo. También se acordó la reorientación de los saldos pendientes de operaciones relativamente nuevas, pero cuyos desembolsos no estuvieran operándose adecuadamente, entre las cuales resultó más importante, desde el punto de vista de la disponibilidad de fondos, la segunda etapa del préstamo para el sector de educación. En el documento de la racionalización se indicó que habrían de reorientarse un total de US\$43 millones, en parte para hacer frente a la emergencia provocada por las lluvias de enero y febrero y, en parte con el objeto de proveer fondos adicionales para el programa PROPAIS<sup>5</sup>. Esos cambios fueron ratificados por una misión adicional que tuvo lugar en abril, en la que se definió la reestructuración de un monto de US\$43,3 millones mediante cambios en cinco programas.
- 2.16 Para la época de la segunda racionalización de la cartera, en 2006, el Banco era plenamente consciente de las incertidumbres acerca del futuro del FOE. Después de la reunión del Grupo de los Ocho, el impulso de la IADM había llevado al Banco Mundial a condonar las deudas de los países prestatarios de su AIF por un monto de US\$40.000 millones, aproximadamente. Los debates en el BID se atuvieron a los mismos lineamientos y se concentraron en la forma de llevar a la práctica el alivio de la deuda, en la reestructuración del FOE y en las opciones disponibles para el financiamiento de ese alivio de la deuda.
- 2.17 Los debates en torno a la reducción de la deuda con el BID culminaron con un acuerdo conforme al cual se habilitaría a los países beneficiarios para la condonación de obligaciones relativas a recursos concesionales y no concesionales. La fecha límite de elegibilidad acordada fue el año 2004, lo cual significó que los préstamos más recientes no formarían parte del trato y, en el caso de Bolivia, esto suponía préstamos por un monto aproximado a US\$1.000 millones. Sin embargo, como no habría reposición de los recursos del FOE, en el futuro cualquier préstamo

a bajo costo o donación del FOE debería financiarse con el reembolso de préstamos que no formaran parte del trato y, en parte, mediante la cancelación de saldos no desembolsados de préstamos del FOE aprobados hasta entonces. La otra consecuencia de la falta de reposición de recursos del FOE fue que, en el futuro, los créditos que se otorgaran al país estarían constituidos por una combinación de recursos del FOE y de otro origen. De manera que, en el caso de Bolivia, la reducción de la deuda del BID tuvo otros dos efectos, a saber, la terminación gradual del financiamiento concesional y la cancelación de una parte de los saldos no desembolsados de préstamos.

- 2.18 La cancelación de deudas fue la tercera modificación de la cartera en tres años y fue también la más significativa de las tres, debido a la magnitud de los cambios y al hecho de que se cancelaron los saldos, en lugar de reorientarlos. El monto de cancelaciones necesarias ascendió a US\$75 millones y los sectores más afectados fueron los de desarrollo rural y educación. Se cancelaron fondos para productores, electrificación rural y regularización de la tenencia de la tierra por valor de US\$35 millones. También se cancelaron fondos para PROPAIS —otros US\$10,5 millones— el mismo programa que había sido beneficiario de una racionalización de crédito el año anterior. En cuanto a la educación, constituyó la segunda reducción de los fondos para el sector, cuyos recursos ya se habían recortado en 2006.
- 2.19 A pesar de las dificultades planteadas, el ejercicio de racionalización también brindó al Banco una oportunidad para mejorar los efectos de su programa y esta oportunidad, a su vez, exigió un examen crítico de las políticas respaldadas por el Banco, a fin de definir lo que daba buenos resultados y lo que no, y determinar las nuevas necesidades del país. Este ejercicio revistió importancia especial, debido al interés manifestado por el nuevo gobierno en una definición del uso óptimo de los fondos y a su necesidad de trazar nuevas políticas públicas o modificar las que había heredado. El examen de los documentos de programación y las entrevistas mantenidas, indicaron que no se evaluó la efectividad de la cartera.
- 2.20 En sus documentos de programación y supervisión, el Banco manifiesta como su preocupación fundamental la deficiente ejecución de la cartera. Se trata de una inquietud que predomina en la estrategia de 2004, en la revisión de la cartera y las operaciones de 2005, en el documento de la racionalización de la cartera de 2006 y en las minutas de negociación de las misiones de programación de 2006 y de 2007. Aunque en los documentos examinados se manifestó que era necesaria una reorientación de fondos para que la cartera del Banco rindiera mejores resultados, la única evaluación documentada del desempeño de su cartera que llevó a cabo el Banco fue de índole operativa, como la clasificación de los proyectos conforme al grado de demora de su ejecución. Así ocurrió con la racionalización de la cartera de 2006 y con el ejercicio de 2007 y, en ambos casos, el aporte del Banco a la selección de los proyectos que habrían de reestructurarse tuvo por base la métrica de la ejecución. En la documentación examinada no hay pruebas de que el Banco

haya usado los resultados en el plano sectorial y programático como base para la fijación de prioridades en materia de recursos<sup>6</sup>.

### III. EJECUCIÓN

- 3.1 En el Capítulo II se enumeraron las dificultades con las que tropezó el Banco para la elaboración de un programa con Bolivia durante el período 2004-2007. En este capítulo se examina la ejecución de ese programa sobre la base de mediciones normales calculadas por OVE y complementadas con información obtenida por medio de misiones y de entrevistas en el país.
- 3.2 El primer aspecto del análisis de la ejecución corresponde a la aprobación de un programa y en este sentido varias conclusiones marcan la diferencia entre el período considerado y los períodos anteriores de programación. La primera singularidad es la ausencia de préstamos en apoyo a reformas de política, que marcaron la programación en Bolivia durante los años noventa y no figuran en el presente ciclo de programación. En síntesis, el nuevo entorno y el nuevo gobierno tienen escasa inclinación a reformas estructurales adicionales.

**Cuadro 3.1 – Préstamos programados y aprobados (excluidos préstamos de apoyo a reformas de política)**

Operación	Programada	Aprobada	Año	Monto (millones de US\$)	Porcentaje cancelado	Nombre de la operación
BO-L1012	SI	SI	2007	10,0	0%	Protección social y desarrollo integral de la comunidad
BO-L1016	NO	SI	2007	12,3	0%	Sistema nacional de financiamiento del desarrollo
BO-0223	NO	SI	2007	20,0	0%	Programa de alcantarillado de La Paz
BO-L1013	NO	SI	2007	21,0	0%	Programa de ayuda para comunidades pequeñas
BO-L1015	NO	SI	2007	21,0	0%	Programa de mantenimiento de carreteras con base en el desempeño
BO-L1001	SI	SI	2006	10,0	0%	Fondo de respaldo al fortalecimiento empresarial
BO-L1007	SI	SI	2006	15,0	0%	Consolidación de la reforma institucional en el sector de ingresos
BO-L1011	SI	SI	2006	120,0	0%	Corredor norte Santa Bárbara-Rurrenabaque
BO-L1006	NO	SI	2005	13,0	0%	SNIP
BO-L1005	NO	SI	2005	15,0	0%	Mejoramiento de la eficiencia de la gestión pública
BO-0224	SI	SI	2005	20,0	100%	Electrificación rural
BO-0216	SI	SI	2004	28,5	0%	Reactivación del centro de La Paz
BO-0200	SI	SI	2004	33,1	0%	Programa del corredor vial norte: La Paz-Caranaví
BO-0220	SI	NO	n/d	10,0	n/d	Programa de innovación en apoyo de la competitividad
BO-0210	SI	NO	n/d	10,0	n/d	Programa de infraestructura rural
BO-XXX1	SI	NO	n/d	10,0	n/d	Riego nacional (PRONAR)
BO-L1003	SI	NO	n/d	20,0	n/d	Programa nacional de derechos de propiedad
BO-0207	SI	NO	n/d	15,0	n/d	Programa nacional de transparencia
BO-0209	SI	NO	n/d	10,0	n/d	Respaldo para el sector judicial

Operación	Programada	Aprobada	Año	Monto (millones de US\$)	Porcentaje cancelado	Nombre de la operación
BO-L1009	SI	NO	n/d	80,0	n/d	Conexión grandes ciudades
BO-L1010	SI	NO	n/d	10,0	n/d	Segunda etapa del programa de eficiencia de la gestión pública
BO-XXX2	SI	NO	n/d	20,0	n/d	Alcantarillado básico
BO-XXX3	SI	NO	n/d	25,0	n/d	Programa de riego

- 3.3 La segunda conclusión es que el programa se configuró para un año, esencialmente. Las operaciones propuestas para un marco cronológico más extenso no se aprobaron o su aprobación se pospuso para años siguientes o fueron reestructuradas en el marco de operaciones en años posteriores. Por ende, se aprobó la mayoría de las operaciones propuestas en la estrategia para 2004, pero no las propuestas para 2005. Asimismo, durante las misiones relacionadas con la reestructuración de la cartera, se aprobaron las operaciones definidas para 2006 y no la mayoría de las propuestas para 2007. En resumen, de las 17 operaciones de préstamo para el sector público programadas durante la elaboración de la estrategia o en las misiones de programación de 2005 y 2006, se aprobaron siete. En cambio, alrededor de la mitad de las operaciones de préstamo para el sector público aprobadas —seis de 13— lo fueron sin haber sido programadas en un documento estratégico.
- 3.4 La tercera conclusión atañe al cambio temático de la cartera del Banco por medio de un proceso de aprobación, cancelación y desaparición (terminación de la ejecución). En términos de la estrategia del Banco, las aprobaciones se dieron mayoritariamente en infraestructura y otras actividades relacionadas con el objetivo a mediano plazo de fomento de la competitividad y respaldo para el sector privado, consignado en dicha estrategia. En este sentido, se aprobaron cinco operaciones por un total de US\$196 millones, principalmente para infraestructura vial, frente a tres operaciones por un monto de US\$43 millones para promoción de la transparencia y la gestión de gobierno y cinco operaciones por un total de US\$100 millones para promoción de la calidad y la igualdad en la prestación de servicios sociales, de los cuales se cancelaron US\$20 millones. Esto puede apreciarse claramente en el Cuadro 3.1, donde se detallan todas las operaciones de préstamo programadas y aprobadas, así como las programadas que no se aprobaron.
- 3.5 También se aprobaron operaciones sin garantía soberana, pero su ejecución encontró las mismas dificultades que otras operaciones durante el período. En materia de aprobaciones, el Banco aprobó dos operaciones, a saber, US\$31 millones para un proyecto de transmisión de electricidad y una línea de crédito con el Banco de Crédito de Bolivia, por US\$8 millones. El Banco está asimismo finalizando un préstamo para una expansión de la línea de transmisión en el Departamento de Santa Cruz. En comparación, en la programación anterior, el Banco ayudó al financiamiento del oleoducto con el Brasil (Transredes), inversiones en agua en El Alto (Aguas de Illimani) y de infraestructura para la red de telecomunicaciones (Redibol).

- 3.6 En la evaluación anterior se examinaron los logros y los fracasos del Banco en los sectores de agua, energía y telecomunicaciones. No obstante, después de la evaluación, muchas de las operaciones financiadas por el Banco en Bolivia han sufrido el rechazo de muchas de las iniciativas de privatización de los años noventa y del cambio del entorno político. En el caso de Aguas de Illimani, la concesión se dio por terminada en 2007 después de fuertes protestas realizadas por grupos en El Alto<sup>7</sup>. Transredes también acusó el impacto de las políticas del gobierno respecto de la nacionalización del sector. En el caso de ISA Bolivia, los cambios hasta ahora se han circunscrito a la rebaja de tarifas, aunque esto no haya afectado al préstamo del Banco. En el caso de Redibol, compañía ahora conocida como AXS Bolivia, el Banco y los accionistas de la compañía llegaron recientemente a un arreglo (los términos no se han dado a conocer al público)<sup>8</sup>. Una evaluación de los riesgos para el Banco y de la administración del préstamo, escapa al alcance de la evaluación.
- 3.7 A pesar de las dificultades de programación y ejecución que enfrentó el Banco, el FOMIN pudo programar y aprobar componentes de desarrollo rural, incluso un préstamo para el financiamiento de productores rurales y otro para microcrédito. Esto convirtió al FOMIN en el principal instrumento del Banco en el sector, habida cuenta de que se ha suspendido o cancelado el crédito del sector público para el desarrollo rural.
- 3.8 En el Cuadro 3.2 se muestra la evolución de la métrica normal de ejecución durante los siete años anteriores. Se incluye el período 2000-2001 a los efectos de una comparación ex ante y el período 2002-2003 porque en su transcurso tuvieron lugar las consultas con el nuevo gobierno a propósito de la estrategia del Banco de 2004.

**Cuadro 3.2 – Métrica de ejecución para Bolivia y el BID: 2000-2007**

Métrica de ejecución	Bolivia				Banco			
	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007
Puntualidad del diseño del programa								
Tiempo de preparación, INV (meses)	11	25	12	13	19	15	15	11
Tiempo de preparación, préstamo de apoyo de políticas (meses)	5	5	8	n/d	7	9	9	14
Lapso transcurrido hasta el primer desembolso, INV (meses)	11	18	17	18	14	13	14	10
Puntualidad de la ejecución								
Incidencia de subdesembolso de la cartera	0,75	0,73	0,69	0,74	0,75	0,81	0,80	0,79
Grado de subdesembolsos	0,14	0,19	0,21	0,23	0,20	0,29	0,30	0,24
Antigüedad media de las operaciones (meses)	49	47	51	57	43	43	47	48
Calidad del programa en ejecución								
Incidencia de problemas en objetivos de desarrollo (ISDP)	0,06	0,14	0,18	0,18	0,13	0,13	0,11	0,10
Incidencia de problemas en potencial de inversión (ISDP)	0,2	0,26	0,32	0,21	0,27	0,29	0,25	0,22
Calidad fiduciaria del programa en ejecución								
Proporción de auditorías con reservas	0,30	0,32	0,30	0,23	0,25	0,19	0,22	0,18
Proporción de auditorías tardías	0,13	0,08	0,09	0,13	0,58	0,50	0,39	0,49
Supervisión del programa del Banco (misiones)								
Cartera originaria (programación)	5	14	11	6	4	15	15	12
Ejecución y seguimiento de la cartera	56	112	85	58	73	80	78	68
Generación de conocimientos	n/d	22	19	17	n/d	26	28	22
Total de misiones	97	166	132	107	136	137	135	127
Productos no financieros	18	28	5	5	14,1	12,8	8,8	6,6
Métrica financiera*								
Desembolsos	84,4	114,5	335,1	158,0	12.225,8	11.734,7	12.859,3	5.244,3
Cobranzas	5,0	7,1	16,0	17,3	2.060,1	4.814,5	9.593,8	4.193,8
Flujo neto en efectivo	79,4	107,4	319,1	140,7	10.165,7	6.920,2	3.265,5	1.050,5

\* Excluye 2007.

Fuentes: Cuadros del almacén de datos del BID.

## A. Dinámica de la ejecución del Banco

3.9 La primera columna muestra que, en general, la métrica de las operaciones del Banco fue ligeramente mejor que el promedio durante el período 2000-2001. Los períodos de preparación fueron más breves, las demoras de la ejecución —y su gravedad— resultaron similares o más leves que el promedio del Banco, la incidencia de los problemas declarados fue menor y la proporción de las auditorías puntuales fue mayor —aunque la calidad de las auditorías fue más baja. También hubo un seguimiento de la cartera por debajo del promedio del Banco, con un total de 56 misiones de revisión, administración y supervisión de operaciones, frente a un promedio del Banco de 73 misiones de esa índole, por país. Durante el período más reciente también mermaron las actividades sectoriales, tanto en lo atinente a las misiones relacionadas con el trabajo sectorial como en términos de preparación de productos no financieros. En este último aspecto, en especial, se registró un colapso de los proyectos aprobados, que pasaron de 28 durante el bienio 2002-2003, a sólo cinco en los dos bienios siguientes.

3.10 Se observa a continuación que la métrica empeora considerablemente durante el bienio inmediatamente anterior a la preparación de la estrategia, aunque hay un

aumento pronunciado de las actividades del Banco en el país. Las demoras para la aprobación de una operación típica durante este período aumentan de 11 a 26 meses, al crecer las dificultades para que el Banco apruebe operaciones en un entorno fiscal y político cada vez menos propicio. Aunque no aumenta la incidencia de los proyectos con desembolso insuficiente, la gravedad de esos problemas de desembolso, condicionada a su existencia, se incrementa de 0,14 a 0,19. El sistema de supervisión del Banco también aborda los problemas operacionales, en la medida en que la incidencia de los proyectos con problemas (bajo potencial de inversión) y de los deficientes objetivos de desarrollo también aumenta en relación con el bienio anterior. También se observa un mayor esfuerzo del Banco en este período, para resolver problemas operacionales y como resultado de las actividades de programación relacionadas con la nueva estrategia con el país. Esto se refleja en el pronunciado aumento de las misiones de programación y operativas, de 70% en general.

- 3.11 A pesar de las medidas aplicadas, la métrica de la ejecución no mejoró durante los bienios 2004-2005 y 2006-2007; al contrario, en muchos casos empeoró, aunque es cierto que la métrica de todo el Banco desmejoró durante el período más reciente (2006-2007). A primera vista, eso sugiere que las acciones correctivas no lograron los efectos deseados o éstos fueron insuficientes para superar las dificultades que encontró el Banco en el país. Este parecer coincide con los diagnósticos del Banco respecto del desempeño de la cartera en 2006 y en 2007, que consignan motivos de grave preocupación. También es importante considerar que, tras el incremento de la actividad en el período 2002-2003, la intensidad de la gestión de la cartera del Banco —por lo menos si se mide por el número de misiones enviadas al país— se reduce. Las misiones de programación también disminuyen, así como las actividades de respaldo a la formación de conocimientos.

## **B. Evaluabilidad**

- 3.12 La estrategia de 2004 se evaluó como parte del examen de las estrategias de país que OVE llevó a cabo en 2006. En cuanto a la medición de los resultados, la estrategia definió indicadores para 30% de los objetivos, pero en casi ningún caso con el complemento de la información de base ni de los resultados previstos. Esto la situó en la media de lo que entonces fue un grupo de documentos de programación que, en conjunto, no tuvieron un buen rendimiento en materia de medición de los resultados.
- 3.13 Tampoco es sorprendente que, habida cuenta de las dificultades de ejecución, la mayoría de los resultados consignados en la estrategia no fue objeto de un seguimiento. Del total de resultados consignados en el marco lógico, sólo se hizo un seguimiento acerca del cual se informó respecto del 20%, por intermedio de las misiones de revisión de la cartera o de los ISDP e ITP. Fue mejor el seguimiento de los objetivos de desarrollo social y macrofiscales que el de los objetivos de competitividad, en parte porque inicialmente hubo en la estrategia una mejor definición de los objetivos e indicadores pertinentes y en parte gracias a la mejor calidad de los datos de esos sectores. En materia de competitividad, no hubo

objetivos que definieran indicadores de resultados que fueran luego seguidos por el Banco. Ese elemento estuvo presente en 28% de los objetivos de estabilidad y fiscales y en 37% de los objetivos de servicios públicos. Los marcos de resultados se presentan en el Anexo.

- 3.14 En cuanto a la medición de los resultados de los proyectos, en sólo tres de los 13 proyectos del sector público aprobados durante el período se definió un conjunto de indicadores de resultados relativo a sus objetivos de desarrollo y en ninguno de ellos se estableció un conjunto completo de métricas (indicador, base de datos, objetivo). La tendencia fue mejor entre los proyectos de carreteras, aunque en este sector ha de observarse que los proyectos no buscan la medición de los beneficios de la inversión en infraestructura, sino que, como indicadores, presentan simulaciones ex ante y ex post de los beneficios. Asimismo, los proyectos de carreteras no apuntan a la evaluación de la importancia de un segmento vial (o corredor) determinado respecto de objetivos más amplios, como la integración, el crecimiento y la reducción de la pobreza. Este aspecto se trata con más amplitud en el Capítulo IV.

### **C. Recomendaciones de la evaluación**

- 3.15 En julio de 2004, OVE presentó al Directorio la evaluación de Bolivia, en la que se manifestó que había *“llegado la hora de que el Banco reevalúe la naturaleza de su relación con Bolivia y sopesa críticamente el valor agregado de sus intervenciones”*, y con tal finalidad se formularon dos recomendaciones, cada una acompañada por un conjunto de medidas que debían adoptarse. Las recomendaciones eran que el Banco *“caracterice empíricamente los beneficios relacionados con su futuro programa de préstamos para el país y la carga que el mismo le impone a Bolivia”* y 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.”*
- 3.16 En el Cuadro 3.3, a continuación, se detalla el cumplimiento de los aspectos específicos de ambas recomendaciones. Con respecto a la reevaluación del programa del Banco y el cambio de gobierno operado en 2005, el examen del Capítulo II de la programación contiene un planteamiento muy justificado de un compromiso estratégico muy similar al de otros períodos. El hecho de que no se haya reconsiderado la estrategia como resultado de la aparición de nuevos grupos políticos con agendas distintas indica que el Banco no reevaluó lo que constituye, por lo menos, su principal vehículo estratégico con Bolivia.

**Cuadro 3.3: Observancia de las recomendaciones de la evaluación anterior**

<i>Recomendación</i>	<i>Observancia</i>	<i>Comentarios</i>
Evaluación de la dinámica de la deuda e incorporación a la programación	Sí	El Banco financió una evaluación de suma calidad de la dinámica de la deuda y las proyecciones fiscales.
Evaluación de los costos de transacción del trabajo con el Banco.	No	La evaluación no se ha realizado.
Determinación de prioridades para las intervenciones sobre la base de una evaluación de los beneficios, los costos y el valor agregado.	No	Este aspecto no se ha evaluado y la determinación de prioridades en la práctica se ha hecho sobre la base de la eficiencia de la ejecución.
Definición de obstáculos de coordinación para la armonización.	Parcial	El Banco ha trabajado en varios aspectos relativos a la armonización, pero el esfuerzo ha sido incompleto. El principal cauce de coordinación en Bolivia es una reunión periódica que cuenta con buena asistencia de representantes de los organismos de cooperación internacional (Grupo de Socios para el Desarrollo – GruS), pero la ausencia de representantes del gobierno limita el valor de esas reuniones. Asimismo, después de la evaluación anterior, el Banco firmó la Declaración de París, que provee estructuras y metas comunes para la efectividad de la ayuda para el desarrollo.
Evaluación del entorno político e incorporación a la programación.	Parcial	El Banco ha financiado evaluaciones de esta índole, pero en la práctica la programación no reconoció el cambio topológico del electorado y de los actores del país en su programación.
Evaluación de las limitaciones de recursos.	Sí	La evaluación se llevó a cabo y se incluyó en el diagnóstico de programación. El programa, empero, no reflejó adecuadamente las conclusiones del análisis.
Exclusión social	Parcial	Se realizaron estudios en el país, incluso notas para el diálogo sobre políticas, pero hasta el presente no se incorporaron a la programación.

3.17 De las siete medidas concretas que debían ponerse en práctica, se aplicaron completamente dos y en forma parcial tres, y las dos restantes se omitieron. Entre las que se aplicaron completamente figuró una evaluación macrofiscal de la dinámica de la deuda que se practicó, irónicamente, ahora que las limitaciones macrofiscales no son de corto plazo. Sin embargo, el trabajo rindió resultados útiles, incluso las consecuencias de la partición del sistema de hidrocarburos para el gasto del gobierno central. Más ampliamente, se evaluaron las limitaciones de recursos, como parte de la estrategia de 2004 y de la nueva estrategia.

3.18 En cuanto a conclusiones parciales, la calificación de parcial obedeció a que los resultados del trabajo sectorial realizado por el Banco en relación con la aparición de nuevos electorados no se encauzaron hacia la programación. Respecto de la armonización, el Banco tomó recaudos para mejorar la coordinación, incluso el establecimiento de reuniones cuasi periódicas de los organismos de cooperación internacional, pero la ausencia de representantes del gobierno limitó la eficacia de

este foro. Esto se confirmó de manera anecdótica por las dificultades que encontró el Banco en su trabajo con los socios europeos, especialmente en materia de tecnología agrícola<sup>9</sup>.

- 3.19 Hay, sin embargo, dos casos en que las recomendaciones no se llevaron a la práctica y el primero guarda relación con los costos que le impone al país el trabajo con el Banco. En cuanto a Bolivia, no ha habido una evaluación específica de esos costos, aunque en las entrevistas con representantes de distintos sectores del gobierno se sugirió que los fondos concesionales del BID conllevan numerosos costos, como los de coordinación de las actividades de numerosas unidades ejecutoras, de observancia de las normas sobre adquisiciones y de cumplimiento de requisitos de auditoría específicos del Banco. El segundo caso fue el de la determinación de prioridades para las intervenciones del Banco. El seguimiento deficiente de los resultados y la insatisfactoria evaluación de la eficacia de las actividades respaldadas por el Banco en el nivel sectorial, también dificultaron la definición de los beneficios. En cuanto a la aplicación de los principios con base en los resultados, las preferencias reveladas mostraron que cuando el Banco se vio obligado a escoger —o a ayudar a que lo hiciera su cliente— en materia de cambios de la cartera, no tomó esas decisiones sobre la base de los resultados de los proyectos.

#### **IV. RESULTADOS**

- 4.1 En este capítulo se examinan los resultados y los problemas subyacentes de tres sectores, elegidos de acuerdo con su importancia pasada, presente y prevista en el crédito del Banco. También se escogieron en virtud de las comparaciones del grado de información que brindan los distintos sectores acerca del valor agregado que pueda tener el Banco en Bolivia.
- A. Educación**
- 4.2 La participación del Banco en la reforma de la educación data de mediados de los años noventa, cuando se puso a la cabeza del Programa de Reforma Educativa (PRE) con un préstamo de US\$76 millones aprobado en 1994, al que seguiría otro, de US\$8 millones, aprobado en 2003. Esa participación, esencialmente por medio del PRE, se examina en una nota de antecedentes (Anexo) y se expone aquí sucintamente.
- 4.3 El PRE constituyó una importante iniciativa de reforma educacional, de amplia proyección, ejecutada a escala nacional y referida a numerosos aspectos del sistema de educación. En este sentido, se distinguió de las reformas realizadas en el sector en los años ochenta, que tuvieron base regional y que resultaron fragmentadas o de corta duración. El objetivo del PRE fue el mejoramiento de la eficiencia y la igualdad del sistema de educación, entendida aquella como la eficiencia interna de los estudiantes en su progreso a lo largo de los grados, así como su desempeño después de la graduación (mencionado en el préstamo como eficiencia externa).

- 4.4 Los componentes específicos del programa fueron la transformación de los planes de estudio, la descentralización de la toma de decisiones e incorporación de la participación de la comunidad, el establecimiento de un método de enseñanza constructivista, la puesta en práctica de la educación bilingüe, el mejoramiento de las mediciones y el establecimiento de incentivos para el desempeño de los docentes.
- 4.5 El PRE fue implementado, asimismo, cuando la cooperación internacional se hallaba comprometida con la reforma de la educación. Aunque no había un diagnóstico claro que indicara qué aspectos del sistema educacional no funcionaban, existía un entendido común de que la gestión educacional de Bolivia no se desenvolvía adecuadamente. Entidades multilaterales y bilaterales respaldaron el PRE, pero en todo sentido los principales actores fueron el Banco Mundial y el BID.
- 4.6 A pesar de la amplitud de los componentes del programa y del consenso de la cooperación internacional en torno al PRE, hoy en día el Gobierno de Bolivia ha rechazado muchos aspectos de la reforma. El nuevo gobierno critica encendidamente la cooperación internacional y su respaldo a las reformas y considera que ésta constituyó una imposición externa, que no contempló debidamente los intereses de los bolivianos más pobres y marginados. En lo que al BID respecta, el gobierno canceló el segundo préstamo del Banco, como parte del ejercicio de la IADM, marcando una evidente eliminación del Banco como presencia importante en el sector de la educación del país.
- 4.7 Conforme a las mediciones del Banco, la ejecución del PRE no constituye un ejemplo de buen desempeño ni de desempeño deficiente. Sin embargo, un análisis de la documentación del Banco y de los resultados de la entrevista señala que hay cuestiones importantes de implementación. La primera fue la falta de aceptación de los docentes. Durante las entrevistas mantenidas en el país así como en las encuestas entre maestros y directores que OVE llevó a cabo, se constató que los sindicatos de maestros nunca formaron parte de la reforma. La segunda fue la falta de continuidad en el Ministerio de Educación. Las entrevistas realizadas en el país mostraron un acuerdo casi unánime en cuanto a que los frecuentes cambios de personal y dirección provocaron un descenso en la ejecución, mientras los nuevos actores se familiarizaban con las características del empleo. Tercero, en términos de logística, las demandas del programa superaron la capacidad del organismo ejecutor. Por ejemplo, no se coordinó adecuadamente la fecha de impresión y llegada de los textos. También faltó coordinación entre la capacitación de los maestros y los planes de estudio que debían dictar a sus alumnos, de manera que, en muchos casos, los maestros no usaron el nuevo material didáctico.
- 4.8 Para corroborar las pruebas que se presentan líneas arriba, OVE llevó a cabo entrevistas en 71 escuelas. Los resultados de esas entrevistas corroboran algunas opiniones manifestadas y descalifican otras. Por ejemplo, a pesar de que, según se informa, el cuerpo docente repudió la reforma, los resultados demuestran que (i) los maestros aplicaron y continúan aplicando las reformas pedagógicas, (ii) la reforma

ofreció a los maestros una oportunidad de capacitación que de otro modo no hubieran tenido (principalmente a través de los “asesores pedagógicos”), y (iii) que la mayoría de los consejos escolares estaban funcionando.

- 4.9 Por otra parte, otros problemas señalados durante las entrevistas, obviamente son aún importantes. En zonas pobladas por familias indígenas, los directores informaron que sólo 25% de las cajas de textos y otros materiales didácticos llegan de manera constante en el idioma apropiado, lo cual coincide con los problemas logísticos señalados en otros exámenes del PRE. Los padres manifestaron que la mayoría de los integrantes de los consejos escolares son maestros, no padres, sin que resulte claro qué aporte pueden brindar los padres si su presencia en los consejos se halla limitada o si en los consejos predominan los maestros que, en cierta medida y según las previsiones iniciales, estarían bajo la supervisión de los consejos.
- 4.10 La evaluación también constató que el sistema de seguimiento del Banco no delineó adecuadamente los riesgos de la ejecución y que, cuando lo hizo, no se tomaron las medidas correctivas apropiadas. El ejemplo clave en este sentido, fue la reacción del Banco ante la oposición de los maestros y otros grupos contra la reforma. Los sistemas normales de supervisión del Banco —ISDP, revisiones de ITP, memorandos de misiones— muy rara vez mencionaron el problema y cuando lo hicieron, no hubo medidas específicas para hacer frente al riesgo ni para atenuar su impacto en el desarrollo. De hecho, el problema se trató como ajeno al alcance de la intervención del Banco, vale decir, un problema que el país debía abordar por su cuenta. La entrega de los textos es otro caso en el que no se tomaron medidas particulares para abordar el problema.
- 4.11 Respecto de los resultados, las pruebas indican que la eficiencia de la educación mejoró durante el período, con un marcado aumento de la matrícula y una disminución de la brecha de edad por grado. Además, las evidencias preliminares de las encuestas de hogares sugieren que las diferencias entre esas medidas de eficiencia interna se han reducido para los indígenas y otros grupos, con un pronunciado mejoramiento de los primeros durante los cuatro años recientes. Por ejemplo, en materia de matrícula, estimados recientes muestran hoy en día una matrícula casi absoluta en el ciclo de enseñanza primaria y en niveles similares para todos los grupos étnicos. La tasa de deserción también se redujo, de un estimado previo al programa de 10%, a 6%-7%, dependiendo de la región.
- 4.12 A pesar del mejoramiento de la métrica de la eficiencia interna, una limitación fundamental de lo que puede aprenderse del Programa de Reforma Educativa (PRE) se derivó del fracaso de las pruebas de suficiencia de los estudiantes. Ha de reconocerse que, en el marco del PRE, se intentó el establecimiento de un sistema de pruebas por medio del SIMECAL. El grupo de trabajo se financió con recursos para el proyecto y llevó a cabo numerosas pruebas. Sin embargo, el SIMECAL nunca pudo cumplir con su mandato de evaluar sistemáticamente el desempeño de los estudiantes, debido a una combinación de desvío de la misión y falta de

credibilidad en los resultados del grupo. A la fecha de publicación de este informe, Bolivia habrá cumplido cinco años sin datos sobre el desempeño de sus estudiantes.

- 4.13 La evaluación también consideró los esfuerzos del Banco para documentar y evaluar la efectividad de su intervención a lo largo de los años. En este sentido, se emprendió un esfuerzo en 2002, pero en virtud de la falta de datos básicos o de una comparación apropiada entre participantes y no participantes en el programa, en definitiva los resultados no fueron convincentes. Los otros esfuerzos del Banco fueron evaluaciones descriptivas de la ejecución del programa, incluso un seguimiento de maestros capacitados, textos entregados, etc. En particular, la segunda etapa del programa conllevó muy escaso trabajo analítico y poco en cuanto a la evaluación de la efectividad de los distintos componentes de la primera etapa del PRE. Tampoco hubo evaluaciones rigurosas de la efectividad que fueran financiadas por el Banco.
- 4.14 La evaluación documentó dos estudios externos de la efectividad del programa — ambos enfocados en el componente de educación intercultural bilingüe (EIB). En los dos casos se concluyó que al parecer la EIB mejora la eficiencia interna, pero el resultado depende en alto grado del entorno. En un caso, se consideró que la EIB aymará ha funcionado mejor, y en otro, que en un ámbito idiomático combinado (es decir, donde se hable algo de español) los efectos son mucho mayores que en los entornos monolingües. En todo caso, esos estudios, junto con los resultados globales acumulados, sugieren que algunas partes de la reforma dieron buenos resultados, aunque el Banco no haya podido señalar ni promover esos buenos resultados con su cliente.
- 4.15 El nuevo gobierno critica el proceso de reforma, pero también está abierto a la participación y el financiamiento del BID en el sector. Esta opinión crítica coincidió con la cancelación del segundo préstamo del Banco y la salida de éste del sector. Esto se debe a diferencias entre el Gobierno de Bolivia y el Banco, pero también a la disponibilidad de financiamiento sectorial con fondos no reembolsables.
- 4.16 El nuevo gobierno ha propuesto una nueva agenda de políticas que pone énfasis en la alfabetización de adultos, los internados en el medio rural, una nueva reforma de los planes de estudio y el aprendizaje a distancia. A la fecha de este examen, la ejecución de la estrategia de educación del gobierno aún estaba en sus comienzos. También es evidente la necesidad de idoneidad técnica para esa ejecución y que el Banco puede tener un papel en este sentido, habida cuenta de su experiencia en el sector. Es necesario, asimismo, el refuerzo de la nueva entidad que en algún momento pondrá en práctica las mediciones (pruebas) en la educación. La entidad ha sido reestructurada y rebautizada en más de una ocasión, pero aún no ha establecido las pruebas de suficiencia para los estudiantes. También es necesario el respaldo para el sector, particularmente en virtud de la experiencia del Banco con las pruebas de suficiencia para estudiantes, en otros países y en Bolivia.
- 4.17 A pesar de la experiencia del Banco en el sector, el hecho de que no tenga un préstamo vigente ha eliminado el principal instrumento de diálogo con el gobierno

respecto del sector. De las conversaciones con representantes del gobierno se desprende claramente que éste mantiene escaso contacto con el Banco acerca del sector, ya sea con la Representación o con la Sede. Las versiones sobre los intercambios sugieren que éstos han sido pocos e improductivos y tampoco queda en claro lo que ha planteado el Banco en materia de propuestas, conocimientos acerca de sus resultados o recomendaciones. La falta de una difusión apropiada de los resultados del PRE, aunque sólo sea en lo atinente a la eficiencia interna, siembra dudas acerca de la noción que tiene el propio Banco de los buenos resultados y los fracasos del PRE. Si el Banco ha de seguir teniendo presencia en el sector —y en este informe se recomienda que así sea— deberá desarrollar nuevos métodos de diálogo, tendrá que mostrarse más dinámico y deberá aportar valor a las negociaciones.

## **B. Impuestos nacionales e ingresos aduaneros**

- 4.18 La evolución reciente de los sectores de aduanas e impuestos nacionales en Bolivia se caracteriza por un alto grado de liderazgo e influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. No obstante, el Banco contribuyó de modo importante y continuo a este esfuerzo. En materia de aduanas, el Banco aprobó un préstamo de cooperación técnica seguido por un préstamo para inversión. En lo que atañe a la reforma fiscal, desde mediados de los años noventa el Banco aprobó cuatro operaciones relacionadas con aspectos administrativos, gerenciales y de organización de la reforma. El BID también trabajó con productos no crediticios, en la época en que Bolivia se hallaba en situación de mora (y no era elegible para recibir préstamos) y con operaciones de cooperación técnica de respaldo al crédito regular para inversión. En ambos sectores, las operaciones se concertaron con las del Banco Mundial y del Fondo.
- 4.19 Las principales conclusiones de la evaluación son que la prolongada actividad en los sectores de aduanas y administración tributaria rindió resultados dispares y también mostró diferencias en cuanto a la ejecución.
- 4.20 Cuando el BID aprobó el primer préstamo para la Aduana Nacional, en los años noventa, la institución hacía frente a graves problemas. Los recursos humanos se caracterizaban por el amiguismo y el paternalismo, la recaudación de tributos se consideraba corrupta y en todos los casos sumamente magra, los procedimientos aduaneros eran notoriamente lentos, los usuarios consideraban que la institución representaba un alto costo operacional y la entidad carecía de sistemas apropiados de tecnología de la información para el control de los ingresos y los procesos. El hecho de que la institución haya sido en el pasado objeto de intentos infructuosos de reforma allana el camino para la intervención de los organismos de cooperación internacional en la Aduana.
- 4.21 Para resolver esos problemas se concibió un programa integrado por cinco componentes. El primero fue de políticas, en el cual el sistema judicial se adaptaría a fin de permitir un procesamiento más ágil de las infracciones aduaneras. El segundo fue el establecimiento de un sistema de auditoría con base en los riesgos,

- en el cual se evaluaría y clasificaría sistemáticamente los casos de acuerdo con sus características de riesgo. El tercer componente, de tecnología de la información, consistió en el establecimiento de un sistema para controlar el movimiento y la tramitación de mercancías. El cuarto componente fue la creación de una oficina de ética interna para la consideración de los problemas de corrupción en la Aduana Nacional, y el último componente fue el establecimiento de un mejor sistema de valoración de las mercaderías, que situó ese servicio en armonía con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- 4.22 En 2004, el Banco preparó una evaluación intermedia del préstamo, que fue bastante crítica del proyecto y destacó los problemas de ejecución, los cambios en los componentes y la falta de información sobre los resultados. Se había alterado la finalidad original de tres de los componentes o su ejecución había tropezado con problemas graves. A pesar del progreso en el componente relativo a la justicia, que incluyó seminarios, manuales y capacitación, hasta la fecha no ha iniciado causa judicial alguna. Tampoco se ejecutó el componente de auditoría y las auditorías se adaptan a cada caso y no se realizan conforme a un sistema basado en los riesgos, como se previó originalmente. El componente de ética también experimentó problemas de ejecución. Se instaló la oficina de ética, pero pronto se dispuso su cierre para dejar paso a una oficina de integridad institucional reformada. Por medio de las entrevistas en el país y de la evaluación intermedia, se constató que las sanciones de la oficina de ética eran ineficaces y se aplicaban según el caso. El componente de tecnología se ejecutó, pero se cuestionó la selección de la plataforma de tecnología<sup>10</sup>. La ejecución del componente de valoración es, quizá, la que rindió mejor resultado. Todos los indicadores de desempeño, relativos a la capacitación del personal, se cumplieron satisfactoriamente. Al presente se aplican en Bolivia los procedimientos de valoración de la OMC, aunque deben mejorarse muchos aspectos de este proceso, incluso la infraestructura operacional y los controles para la detección de decisiones arbitrarias.
- 4.23 La administración aduanera también ha hecho frente a exigencias institucionales que integraron la reforma, aunque no fueron abordadas por medio de componentes específicos del programa financiado por el Banco. Como parte de la reforma se aprobó una nueva Ley General de Aduanas, que estableció para la repartición una estructura de gobernanza independiente compuesta por un directorio de cinco miembros que debía renovarse gradualmente. Con el tiempo, la ley dejó de aplicarse y, paulatinamente, el directorio de cinco miembros se fue desintegrando, al no observarse las normas de sustitución. Este y otros problemas llevaron a la persistencia de la noción de que la entidad se administraba con criterios partidistas, impresión que el Congreso acentuó cuando no pudo ratificar a los presidentes de la Aduana Nacional. La pérdida de autonomía financiera completa constituyó otro problema para la institución, cuyo presupuesto quedó, en gran medida, bajo control del Ministerio de Hacienda.
- 4.24 También se han suscitado problemas internos con la estructura orgánica, cuyo diseño mantiene un esquema gerencial con escasa definición de las dependencias

estratégicas y auxiliares, divisiones operativas débiles y la necesidad de mecanismos que faciliten la coordinación y la comunicación al interior de la entidad. La puesta en práctica de planes estratégicos ha sido deficiente, sin indicadores precisos que permitan la evaluación del desempeño. La administración aduanera carece, asimismo, de un sistema de información gerencial confiable que oriente la toma de decisiones.

- 4.25 La experiencia de ejecución en materia de impuestos nacionales fue mucho mejor que la de la administración aduanera. La participación del Banco en este ámbito consistió en un préstamo de cooperación técnica para el mejoramiento de la administración de los impuestos nacionales —que se aprobó en 1999 (BO-0196)— un préstamo de apoyo de políticas para hacer frente a las obligaciones contingentes derivadas de la reforma del sistema de pensiones, junto con una cooperación técnica reembolsable con la misma finalidad (BO-0213 y BO-0225) y un préstamo vinculado al desempeño para la consolidación de los resultados en el sector, que se aprobó en 2006 (BO-L1007). El monto de las aprobaciones durante el actual período de programación asciende a US\$80 millones.
- 4.26 La ejecución de las intervenciones del Banco fueron, en general, exitosas y secuencialmente lógicas. El primer préstamo, conocido como PROFISI, se ejecutó de manera coordinada con los esfuerzos del Banco Mundial para modernizar el servicio civil por medio del Programa de reforma institucional (PRI). En cuanto a los impuestos nacionales, ambas operaciones tenían por objeto la implantación de un sistema autónomo, transparente y eficiente. Como resultado de la colaboración, se dejó establecido tanto el trabajo fundamental de las reformas de la institución, como el estatuto de la administración pública, necesarios para poder avanzar<sup>11</sup>.
- 4.27 A la experiencia con el PROFISI siguió, en 2003, un préstamo de apoyo de políticas dedicado a la reducción de costos futuros relacionados con la reforma del sistema de pensiones —incluso aspectos vinculados con el fraude— una cooperación técnica complementaria. De hecho, las operaciones continuaron la ejecución del PROFISI, mediante el establecimiento de varias mejoras en materia de (i) registro de contribuyentes; (ii) auditoría, especialmente en el sector de los hidrocarburos; (iii) servicios de información; (iv) expansión y refuerzo del sistema de tecnología de la información del SIN, pasando de un sistema disperso a un modelo centralizado y (v) desarrollo de la capacidad de formación del personal del SIN, especialmente el recién incorporado.
- 4.28 Las medidas de índole normativa del préstamo de apoyo de políticas se llevaron a cabo en gran parte y se obtuvieron los resultados previstos: aumento de la recaudación. La experiencia de este préstamo y de la cooperación técnica también demostró que el Banco estaba en condiciones de complementar las necesidades de financiamiento, proporcionando al mismo tiempo la asistencia de personal técnico para la continuación de los cambios sectoriales.
- 4.29 Las únicas salvedades respecto al impacto de las actividades de los organismos de cooperación internacional en el sector se refieren a la sostenibilidad. Las

- actividades del Banco mostraron que éste pudo promover la reforma normativa y legislativa mediante una combinación de cooperación técnica y fondos de rápido desembolso. Sin embargo, el modelo también se funda en el supuesto de que esos cambios normativos y legislativos son suficientes y necesarios para la consecución de la independencia (de políticas y de financiamiento) y la autonomía, así como las metas de un servicio civil profesional. Lo que no se definió en la intervención fueron las condiciones bajo las cuales pueden considerarse válidas esas suposiciones —y, en especial, por qué éstas no se establecieron antes ni existían al momento de aprobarse las operaciones.
- 4.30 La comparación de los resultados de las actividades relativas a los impuestos nacionales y los ingresos aduaneros, también muestra diferencias en el desempeño. En primer lugar, es importante la mención de que los datos sobre los impuestos nacionales son más completos y han sido objeto de un seguimiento coherente. Muestran mejoras de la recaudación a lo largo del tiempo, así como una pronunciada reducción de la evasión tributaria, de más de 40% a 20%, aproximadamente. Los datos correspondientes a aduanas muestran un estancamiento de la recaudación y, en realidad, un empeoramiento de la métrica de prestación del servicio vigilada en el marco del Programa de reforma institucional del Banco Mundial, por lo menos para las fechas que hay datos disponibles. Se carece de estimados de incumplimiento de las normas aduaneras y de comercio ilícito. Los resultados completos se detallan en el Anexo.
- 4.31 La evaluación encontró varias razones para esta disparidad en el desempeño. La primera es que en el caso de los impuestos nacionales, existió un compromiso sostenido de todas las partes, el gobierno incluido, mientras que en lo atinente a las aduanas no hubo tal compromiso. En la ejecución del SIN existió una buena coordinación del Banco, el Fondo y el Banco Mundial y las actividades se diseñaron de manera que hubiera poca duplicación y la supervisión de la operación también fue coordinada y frecuente. Por otro lado, consta que, en el caso de las aduanas, el Banco Mundial y el Fondo abandonaron el diálogo en algún momento y dejaron al Banco solo en un sector en el que se multiplicaban los problemas de ejecución.
- 4.32 Una segunda razón es el uso apropiado de un instrumento del Banco, brindando valor técnico apropiado y fondos oportunos, en el caso del SIN. También debe mencionarse que muchas de las primeras ganancias en materia de impuestos nacionales, provinieron de una operación muy pequeña. En lo tocante a las aduanas, es difícil la definición de aportes técnicos específicos que se hayan financiado pero, en el curso de las entrevistas, se opinó que, por el contrario, la demanda de aportes técnicos, incluida la actualización de los sistemas de información y capacitación adicional entre otros, no tuvo respuesta.
- 4.33 Una tercera explicación es que en el caso de las aduanas, hubo una disociación entre los objetivos fijados y el trabajo realizado. En especial, no se procuró efectivamente la consecución de los objetivos de reducción del comercio ilícito de bienes o a la transparencia y la corrupción, mientras que sí se buscó el

cumplimiento de los relacionados con la generación de ingresos. Esto dificultó el cambio de la noción existente en el país con respecto a la institución y la obtención de apoyo para las decisiones difíciles tendientes a incrementar la eficiencia del servicio en el terreno, donde su presencia era y sigue siendo débil. De acuerdo con las entrevistas, esta disociación se agravó, al comienzo, por lo menos, por la posición del Fondo, cuyo objetivo primordial durante los años de grandes déficit fiscales, era la armonización de los ingresos con el gasto.

### **C. Transporte**

- 4.34 El BID ha sido un ubicuo participante y agente financiero del sector del transporte por carretera en Bolivia, en el que ha invertido, desde 1990, US\$426 millones en proyectos —alrededor de un quinto de las aprobaciones del Banco— y también ha sido un contribuyente fundamental en materia de desembolsos, con un total de US\$340 millones. Esta participación tuvo lugar con distintos gobiernos. En el período de la evaluación actual se finalizó la ejecución de un proyecto, el de conexión de La Paz con el corredor norte, que se examina en detalle como el que conecta la ciudad de Santa Cruz con Puerto Suárez, muy diferentes entre sí. Uno es una operación compleja desde el punto de vista técnico, que se lleva a cabo en la sierra y el otro tiene por escenario un terreno relativamente plano. En ambos casos, los proyectos contaron con financiamiento de otros organismos.
- 4.35 El sector cambia rápidamente en el país y a diferencia de la mayoría de los demás países prestatarios del Banco, Bolivia ha contratado cuantiosos préstamos para construcción de carreteras nuevas y los dos proyectos que aquí se considera son de esta clase. La fuente de financiamiento también está en proceso de cambio y si hasta hace apenas cinco años el Banco era el agente de financiamiento más importante en el sector vial, hoy en día es la CAF la que ocupa ese lugar. Asimismo, el mejoramiento de la situación fiscal brinda más flexibilidad para el financiamiento de inversiones. Es posible que en los próximos años Bolivia incremente su financiamiento para carreteras, en la medida en que el panorama macrofiscal siga siendo positivo.
- 4.36 El interrogante central que ha de contestarse gira, esencialmente, en torno al valor agregado de los proyectos examinados. ¿Han permitido las adquisiciones generar costos de construcción más bajos para el país con un alto grado de calidad? ¿Ha podido la estrategia medioambiental del Banco en Bolivia asegurar un desarrollo vial sostenible? ¿Ha podido el Banco ayudar a Bolivia a obtener los mejores resultados en su asociación y ha podido ayudar a que el país seleccione proyectos viales con el mayor potencial de desarrollo e integración?
- 4.37 Aunque el costo es una consideración esencial en la gestión por resultados, se trata de un aspecto que rara vez se plantea en la programación del Banco o en sus programas de carreteras en Bolivia, suponiéndose que los procedimientos de adquisiciones rendirán el mejor resultado posible. Sin embargo, habida cuenta en especial de las grandes facturas de construcción pagadas por la Administración

Boliviana de Carreteras (ABC) y su preocupación por precaver los sobrecostos, OVE analizó los factores determinantes de los costos de construcción en Bolivia.

- 4.38 Las conclusiones que generó la evaluación del sector fueron interesantes y con implicaciones de política directas. En primer lugar, en el caso de Bolivia, los datos analizados sugieren que la licitación pública internacional consigue los costos adjudicados más bajos. Esto significa que el costo medio de los proyectos que no se ciñeron a las normas de la licitación internacional fue superior al de los que sí lo hicieron. Sin embargo, también se comprobó que los costos definitivos abonados a los contratistas fueron sustancialmente mayores que los costos adjudicados. Los costos medios adjudicados, por kilómetro, tienden ser casi US\$170.000 más bajos que los costos definitivos. Esta pauta es similar para toda América Latina y el Caribe y dado que las licitaciones públicas generan propuestas menos costosas, no resulta claro en qué medida esos ahorros subsisten hasta el término de la ejecución de los proyectos.
- 4.39 Las conclusiones econométricas coinciden con las constataciones relativas a los dos proyectos viales analizados. La importancia de la licitación internacional se aprecia en el caso del proyecto de Santa Cruz y las limitaciones de esos mismos procedimientos se perciben en el programa del Corredor Norte. En el caso de Santa Cruz, diferentes entidades han financiado diferentes segmentos de la carretera, unas con licitaciones internacionales completas, otras sin ellas. El anexo contiene los datos de cada segmento; no obstante, los resultados demuestran que los segmentos financiados mediante licitación internacional fueron adjudicados a precios menores (461.000 y 537.000 por km), mientras que en los segmentos financiados mediante licitación limitada, las adjudicaciones resultaron más onerosas (680.000 y 735.000 por km).
- 4.40 Así como el proyecto de Santa Cruz muestra las ventajas de la licitación para los costos adjudicados de los proyectos, el caso del Corredor Norte, del que forma parte la carretera Cotapata–Santa Bárbara, muestra cómo los contratistas recuperan la totalidad de los costos. Esa carretera forma parte del segmento vial que conecta La Paz con la provincia del Beni y con el Perú y reviste importancia para la integración nacional y como mecanismo de promoción del crecimiento con el Perú y de las exportaciones por medio de puertos peruanos en el Pacífico. El segmento de Cotapata constituyó un proyecto de nueva inversión, en el sentido de que la carretera anterior a Santa Bárbara seguía un curso distinto. Los estudios de ingeniería realizados en la época indicaron que sólo con un trazado diferente podría ensancharse la carretera en la medida necesaria para absorber una proporción de tránsito mayor y también para que pudiera usarse todo el año. El terreno es sumamente montañoso y exigió que se proyectaran una serie de pasos bajo nivel y puentes, que determinaron que el costo estimado del proyecto fuera bastante alto, a saber US\$2,17 millones por kilómetro (precios de 1990, más de US\$3 millones a precios corrientes).
- 4.41 Otro aspecto en el que el Banco puede aportar valor agregado es el que atañe a la programación sectorial, determinación de prioridades de las obras y trabajo

sectorial. En este sentido, se constató que el principal instrumento de evaluación del Banco no brindó la información necesaria para la evaluación de los beneficios del proyecto, la asistencia al país para definir el impacto de la infraestructura en los resultados y la integración o la determinación de prioridades entre diferentes proyectos.

- 4.42 El examen también puso al descubierto problemas con la clase y la calidad del trabajo técnico preparatorio de las evaluaciones económicas de los proyectos. La principal contribución del Banco al desarrollo estratégico y los resultados tiene por base el modelo HDM4, conforme al cual las evaluaciones se han basado en la determinación de las tasas de rentabilidad de proyectos individuales. Simulaciones conducidas por OVE muestran que los resultados de esos estimados son sumamente susceptibles a las variaciones de los costos iniciales y de la demanda futura, pero en las evaluaciones examinadas, no se modeló adecuadamente la naturaleza hipotética de esas variables. Asimismo, los estimados de parámetros del modelo han sido con frecuencia equivocados, debido a la ausencia de trabajo sectorial adecuado para derivar esos parámetros y a la falta de información sobre los parámetros de distribución. En general, la conclusión de la evaluación es que los insumos en los parámetros de ingeniería y físicos requeridos por el HDM4 parecen adecuados, pero no puede decirse lo mismo de la configuración de la porción económica del modelo<sup>12</sup>.
- 4.43 La evaluación también determinó que el Banco no ha promovido ni desarrollado métodos con los cuales pueda priorizarse el desarrollo de las obras viales, salvo las evaluaciones puntuales de las intervenciones específicas mencionadas líneas arriba. Aunque el Banco contribuyó a la definición de corredores prioritarios (en el marco de la IIRSA), el examen no encontró instrumento analítico alguno ni otro aporte técnico del Banco que ayudara a fijar prioridades para las inversiones en el sector vial. En Bolivia, hoy en día, esa fijación de prioridades es necesaria.
- 4.44 Con respecto a los resultados sectoriales, el examen determinó que el Banco no ha establecido indicadores adecuados de los resultados ni ha contribuido a los sustentos analíticos necesarios para la evaluación de la efectividad de las inversiones sectoriales en el desarrollo. En los proyectos examinados, los indicadores del Banco se definen generalmente como la reducción del tiempo de tránsito gracias al mejoramiento de la infraestructura material o los cambios de uso, sin estipularse indicadores relacionados con los resultados, como el desarrollo local, el crecimiento, etc. En cuanto a los indicadores consignados, los estimados de ahorro de tiempo o cambios de la velocidad media como resultado del mejoramiento de las condiciones de la carretera han sido correctos y, en general, se han cumplido. En materia de uso, los estimados usados en los proyectos se materializaron y resultaron ampliamente superados, lo cual es positivo para las carreteras evaluadas, pero también pone de relieve las deficiencias de la metodología de pronóstico que se usan actualmente en el sector.
- 4.45 Aunque en sus ITP el Banco ha dado cuenta de cambios en el uso de la carretera, no ha tratado de definir los efectos del mejoramiento en el uso o en los resultados de

desarrollo. La evaluación constató una ausencia de trabajo sectorial —del Banco o de otros— en la apreciación del impacto de la infraestructura en el desarrollo local que obedece, en parte, a las necesidades de datos y a las exigencias metodológicas propias de esta línea de estudio. Esto, sin embargo, no significa que no pueda llevarse a cabo o que carezca de importancia. La evaluación del uso y las condiciones de la carretera que practicó OVE, muestran que la infraestructura ha influido considerablemente en el uso. OVE también comprobó que esos impactos se manifiestan tanto en entornos pobres como afluentes, así como en zonas densamente pobladas y zonas con menos habitantes, y en municipalidades desarrolladas y menos desarrolladas. De hecho, las conclusiones sugieren que no existe, necesariamente, una compensación entre integración y desarrollo a los efectos de priorizar las inversiones en carreteras. Los datos no permiten evaluar los efectos del mejoramiento de las carreteras en cuanto al crecimiento de las exportaciones, la reducción de la pobreza, etc.

- 4.46 Más allá de los resultados de la inversión en carreteras respecto del uso, los resultados econométricos plantean dos aspectos. En primer lugar, pueden observarse los impactos en el transporte en el país y, a lo largo del tiempo, en América Latina y el Caribe. Intentos anteriores de considerar el impacto de la infraestructura se han referido a países o han tenido por base una comparación entre estados de países en desarrollo. Aunque la índole de esas intervenciones presenta ciertas dificultades metodológicas y prácticas, esas evaluaciones son factibles y, también, son necesarias si ha de planificarse la inversión pública de acuerdo con los resultados en el terreno. En segundo término, el examen practicado como parte de las evaluaciones empíricas muestra que, en tal sentido, poco han hecho en Bolivia las entidades del país, el Banco u otros organismos.
- 4.47 El valor del Banco también incluye su capacidad de agregar valor al producir buenos diagnósticos y al verificar el trabajo de ingeniería que realizan los contratistas. En este sentido, la evaluación encontró que no se ha demostrado el valor del Banco, lo cual se ilustra en el caso de Cotapata. Durante la ejecución surgieron problemas estructurales que no habían sido previstos en la fase de diseño y planificación, lo que requirió la construcción del túnel San Rafael y la construcción de estructuras de estabilización. Estos problemas dieron y siguen dando lugar a una necesidad adicional de financiamiento para este segmento de la carretera, y han planteado interrogantes respecto de la capacidad del Banco para identificar y vigilar correctamente los aspectos complejos de ingeniería. Aunque el análisis de las fallas específicas supera el alcance de esta evaluación, la evidencia emanada de las entrevistas y los documentos del Banco indica que la institución no ha prestado atención suficiente a la calidad del diagnóstico de proyecto, tanto en los aspectos de ingeniería como en los ambientales. Además, el estudio de OVE muestra que los informes del Banco en cuanto a los costos de proyecto han carecido de un enfoque de país, en el sentido de que no se consideran los costos globales para el cliente, sino los costos relacionados con el préstamo específico, sin tener en cuenta el financiamiento adicional que pueda necesitarse para lograr los objetivos del préstamo.

- 4.48 El caso de Cotapata deja entrever la necesidad de un trabajo de ingeniería de alta calidad y destaca, asimismo, las asimetrías inherentes entre el organismo fiscalizador y los contratistas, en lo referente a la capacidad y la información. En este caso, las evidencias sugieren que el Banco trató de corregir el problema cuando éste se materializó, contratando la revisión técnica del túnel San Rafael y aprobando un segundo préstamo para subsanar los problemas del primer préstamo. Sin embargo, las pruebas consideradas indican que los mecanismos actuales de revisión del Banco —que consisten, esencialmente, en la no objeción del especialista del país— son inadecuados para detectar y solucionar los problemas antes que se materialicen. De hecho, en las entrevistas con especialistas de la Representación, éstos manifestaron que sus limitaciones de tiempo y recursos implican que no están en condiciones de verificar o emitir un dictamen técnico respecto del contenido de los contratos y las evaluaciones que llegan a sus manos y que su función consiste, principalmente, en verificar que se cumplan los procedimientos estipulados en las normas del Banco.
- 4.49 El último ámbito en el que el Banco puede tener valor agregado es el de las salvaguardias ambientales y, en este sentido, el criterio del Banco resultó innovador. Para habilitar la coordinación de la cooperación internacional y aplicar las mismas normas, compensaciones y salvaguardias en la construcción de la carretera entre Santa Cruz y Puerto Suárez, el Banco y el país acordaron un solo préstamo para financiar el cumplimiento de los requisitos de mitigación y supervisión estipulados en la evaluación ambiental estratégica. El Banco también consideró un método similar para el Corredor Norte, pero la operación no se había materializado al momento de redactarse la evaluación.
- 4.50 Aunque la ejecución del programa aún se encuentra en sus etapas iniciales, la evaluación constató problemas graves que posiblemente limitarán el valor agregado que el Banco pueda aportar en este caso. En primer término, la efectividad del programa se fundó en su ejecución conjunta con la construcción en el terreno, en otras palabras, a medida que avanzara la construcción también progresarían las actividades de mitigación y supervisión financiadas en el programa. No obstante, debido al retraso del programa con respecto a la construcción —incluso en el caso de un segmento, la carretera se concluyó antes de que se iniciaran las actividades del programa— las actividades concebidas para llevarse a cabo ex ante deberán ejecutarse con otros fondos o deberán cancelarse.
- 4.51 En segundo lugar, el diseño de la intervención fue, simplemente, demasiado complejo. El programa se atuvo estrictamente a las recomendaciones de la evaluación estratégica, sin importar si era posible ponerlas en práctica con la capacidad institucional disponible. Esto generó un número desmedido de coejecutores y subejecutores y, a su tiempo, exigió un alto grado de coordinación. Sin una evaluación institucional pormenorizada que delineara la capacidad, recursos, datos y capacidad en el terreno de las distintas entidades participantes, el Banco no pudo definir de manera apropiada los riesgos del programa.

- 4.52 En tercer término, el programa sufrió los efectos de los cambios políticos e institucionales. Estos últimos consistieron en la reorganización de la dependencia encargada de los recursos naturales y el medio ambiente del país, que llevó a la transferencia de la unidad ejecutora, del ámbito del gobierno central al de la Prefectura de Santa Cruz. La necesidad de relevar al primer administrador del programa por razones de desempeño, también perjudicó la ejecución. Sin embargo, uno de los riesgos más importantes que se concretó fue la polarización del entorno político, que adquirió especial importancia porque el Departamento de Santa Cruz se convirtió en el abanderado de los departamentos opositores. Según las entrevistas, esto ha afectado la celeridad del trámite de las interacciones necesarias y, en general, las posibilidades de que las autoridades nacionales y las departamentales trabajen juntas.
- 4.53 Finalmente, la evaluación concluyó que el seguimiento y la supervisión del Banco fueron inadecuados. Aunque varios mecanismos de auditoría y supervisión se definieron como parte del programa, en gran medida su aplicación fue insatisfactoria. Así sucedió con la auditoría externa —que se llevó a cabo pero que el Banco estimó inaceptable— y de la ausencia de supervisión de la Sede (se proyectaron misiones semestrales en la Sede que no se llevaron a cabo).

## **V. CONCLUSIONES**

- 5.1 Bolivia se encuentra en medio de un proceso de cambio político y cívico que ha creado un clima de incertidumbre para el país y para la cooperación internacional, que ha sido ubicua en el país durante muchos años. La evaluación, por ende, se centró en la respuesta del Banco durante un período de cambio e incertidumbre y, en este sentido, se reconocen en la evaluación las dificultades de programación y trabajo en Bolivia en esas condiciones y deben considerarse las conclusiones bajo esta óptica.
- 5.2 Una de las conclusiones principales de la evaluación es que durante el período en cuestión, la participación del Banco ha consistido en reaccionar ante los acontecimientos nacionales y esto pudo apreciarse claramente en su programación, que respondió a los cambios fiscales y políticos sólo después de ocurridos. Un análisis de la estrategia del Banco con el país muestra que la programación no tomó en cuenta el nuevo entorno político ni los nuevos sectores del electorado que aparecieron en el panorama boliviano. La respuesta estratégica frente a esos cambios fue el mantenimiento de la estrategia antigua, agregándole apenas un cuadro de crisis de corto plazo. Cuando ese cuadro vino a marcar un cambio más permanente, la estrategia perdió utilidad para el Banco en sus negociaciones con el nuevo gobierno.
- 5.3 La evaluación también constató que, en la ejecución del nuevo programa, el Banco no se concentró en los resultados ni aportó una proporción considerable de insumos analíticos ni de otra clase a la atención de las prioridades del nuevo gobierno. El Banco llevó a cabo una serie de misiones de programación y examen tras la

aprobación de la estrategia, pero dedicó poco trabajo técnico y sectorial a la atención de las preocupaciones del nuevo gobierno. Asimismo, cuando debió decidirse acerca de la alteración o cancelación de las operaciones de la cartera, el Banco no ofreció al gobierno una evaluación de la eficacia del programa y no se concentró en los resultados. Cabe señalar, sin embargo, que el Banco sí intentó armonizar la cartera con las prioridades del gobierno y utilizó expresamente los datos de ejecución con el fin de determinar prioridades entre las operaciones.

- 5.4 En materia de ejecución, la evaluación comprobó que el Banco se encontró en un entorno difícil y la deficiencia de las mediciones del período lo reflejan. Sin embargo, la evaluación también constató que, en general, el Banco moderó sus esfuerzos después de la crisis y durante los primeros años del nuevo gobierno: hubo menos misiones, menos productos no financieros, etc. La evaluación también determinó que el énfasis del Banco, después de la aprobación de la estrategia, cambió hacia la infraestructura.
- 5.5 En el plano sectorial, la evaluación determinó que los buenos resultados obtenidos por el Banco obedecieron a su nivel de compromiso y al valor agregado que aportó. En el sector de la educación el Banco asumió inicialmente una intensa participación, fue uno de los líderes y uno de los proponentes de la reforma, pero en el período siguiente (post PRE) se apartó de ese papel. El Banco no se ha acercado al nuevo gobierno con recomendaciones, propuestas, diagnósticos ni otros aportes sectoriales que puedan serle útiles para la aplicación de su nueva política educacional. Tampoco ha podido el Banco analizar adecuadamente los resultados de la reforma con las nuevas autoridades sectoriales, porque no ha evaluado ni documentado esos resultados. También en lo que respecta a los impuestos nacionales y los ingresos aduaneros, el nivel de compromiso y el valor agregado guardaron estrecha relación con los resultados sectoriales. En lo atinente a los impuestos nacionales, la suma de su gestión técnica y financiera es importante como un ejemplo de buen resultado para el Banco.
- 5.6 En el sector del transporte, el Banco ha aportado, sin duda, valor agregado en términos de financiamiento, pues ha sido y continúa siendo una de las fuentes de financiamiento más importantes para el sector. Posiblemente, el Banco continuará encontrando margen para trabajar en este ámbito, aunque con una competencia creciente de otras fuentes de financiamiento, como la CAF a escala internacional y recursos provenientes de los ingresos del gobierno. Esa competencia pone de relieve la necesidad de que el Banco genere nuevas fuentes de valor agregado. La evaluación constató, en este sentido, que el valor agregado del Banco ha sido insuficiente para atender a algunas de las prioridades fundamentales de la actual administración de la ABC. Ha tenido un papel limitado en la atención a los problemas de sobrecostos y de ingeniería, a los riesgos del sector, a la evaluación de los resultados de desarrollo y a la promoción de salvaguardias y medidas de mitigación para el medio ambiente. En este último caso, debe señalarse la ausencia de una supervisión adecuada desde la Sede.

- 5.7 En los ámbitos de los ingresos aduaneros y los impuestos nacionales, la evaluación constató dos situaciones distintas con distintos resultados. En el sector aduanero, ha sido limitada la dedicación a hacer frente al problema contencioso de las importaciones y exportaciones ilícitas. Esta dificultad, sumada a un compromiso limitado, tanto del gobierno como de la cooperación internacional (incluido el Banco) ha contribuido a los magros resultados sectoriales, vale decir, a que no se hayan alcanzado las metas de recaudación ni los niveles de servicio. Esto contrasta abiertamente con lo ocurrido en el sector de los impuestos nacionales, donde el Banco participó de manera más intensa. En particular, el Banco usó recursos de cooperación técnica y no crediticios para lograr mejoras técnicas y establecer las bases para la reforma tributaria emprendida. Ese compromiso, además de generar más crédito para el sector, rindió resultados excepcionales reflejados por la disminución de la evasión y el aumento de la recaudación.
- 5.8 El buen desempeño futuro del Banco en Bolivia, dependerá decisivamente de su capacidad para brindar al país un valor agregado oportuno y de suma calidad. La mayor figuración de fuentes alternativas de financiamiento le ha puesto una presión creciente al Banco para que provea al país insumos de alto nivel, más allá de sus préstamos. Este examen muestra que el Banco puede hacerlo y lo ha hecho, aunque no de manera sistemática.

---

## NOTAS FINALES

- <sup>1</sup> En la consulta del Artículo IV más reciente, entre el FMI y Bolivia, se puso de relieve la situación macrofiscal positiva. La consulta culminó con un firme aval del FMI para el programa macro del país. Hubo mención de algunos problemas con el sector financiero, pero en general, las conclusiones del FMI fueron muy loables.
- <sup>2</sup> El BID puso en práctica una iniciativa de alivio de la deuda cuyos lineamientos son similares a los de la IADM. En aras a la brevedad, en este documento se tratarán simultáneamente, aunque el BID aprobó su iniciativa en una fecha posterior.
- <sup>3</sup> Cabe observar que el término “racionalización” no denota un juicio de valor en cuanto a la “racionalidad” de los cambios, sino que se debe al uso de la nomenclatura adoptada por la Administración.
- <sup>4</sup> Aunque no se ha documentado ninguna decisión formal en este sentido, la dinámica de las diferentes categorías sectoriales en los cuatro años demuestra que los sectores de más rápido crecimiento, en términos de proyectos activos, fueron los de vialidad (+17,5%), agua y saneamiento (+5,9%) y modernización del Estado (+3,75%), siendo que en la última categoría las aprobaciones se concentraron en impuestos nacionales, preinversión y sistemas de rastreo del gasto. Por otro lado, los sectores que acusaron las mayores contracciones en cuanto a proporción fueron energía (-10,7%), educación (-8,3%), telecomunicaciones (-3,7%), microempresas (-3,1%) y desarrollo agropecuario (-1,8%).
- <sup>5</sup> Véase la ayuda memoria de negociación de la misión de abril. Los programas que habría de cambiarse serían los de protección epidemiológica, segunda etapa de reforma de la educación, pequeña y mediana empresa, respaldo a la vivienda y de comercio exterior y respaldo al comercio.
- <sup>6</sup> Esta interpretación también es congruente con las reuniones mantenidas con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Interno (VIPFE) en las que se indicó, asimismo, que la respuesta del Banco a la solicitud de dicho Viceministerio de que la institución le informara sobre el desempeño de los proyectos fue el suministro de mediciones de la antigüedad de los proyectos, el historial de desembolso y las alertas del Banco en cuanto a los problemas de ejecución (PAIS, etc.).
- <sup>7</sup> Después de dos años de negociaciones, la concesión fue terminada en enero de 2007. Los accionistas acordaron aceptar el pago de compensación por debajo del valor contable de su patrimonio, y los prestamistas (BID, CFI y CAF) acordaron aceptar los bonos del Gobierno de Bolivia en pago por los préstamos pendientes concedidos al concesionario. Una compañía de propiedad estatal ha asumido la responsabilidad de los servicios de agua y desechos líquidos en estas ciudades.
- <sup>8</sup> El Banco aprobó un préstamo A/B por US\$40 millones; sin embargo, sólo se desembolsaron US\$30 millones de los US\$37 millones del préstamo A. Esos fondos se utilizaron para financiar parcialmente una red de fibra óptica para llamadas de larga distancia nacional e internacional. La causa de las dificultades de ejecución fueron las dificultades financieras de la empresa en 2005, que causó la intervención de la Superintendencia (SITTEL). Aunque el interventor hizo varias recomendaciones, cuyo incumplimiento fue la razón para terminar la concesión de la compañía, AXS Bolivia no puso en práctica las recomendaciones y SITTEL no tomó medidas adicionales. En términos de consecuencias para el Banco, AXS Bolivia y una de sus compañías de inversión interpusieron una demanda judicial contra el Banco en Bolivia, a raíz de lo cual el Banco presentó una demanda judicial contra los accionistas en Nueva York y contra la compañía en Bolivia. Se llegó a un acuerdo con los accionistas de AXS Bolivia, cuyos detalles no se han dado a conocer al público. Como consecuencia de ello, se han cerrado los juicios en Bolivia y Nueva York.
- <sup>9</sup> Durante la misión de marzo, la Representación en Bolivia asistió a la misión de OVE para la organización de deliberaciones con representantes de organismos de cooperación internacional, quienes, en el curso de las reuniones bilaterales se mostraron especialmente críticos de su experiencia de cooperación con el BID. En el

---

caso de un préstamo para la promoción de la innovación en la agricultura y el desarrollo en particular, la conclusión fue que el BID no consultaba con ellos, que tomaba decisiones unilaterales respecto de cambios en el programa y que no era flexible en cuanto a los procedimientos de adquisiciones. Los países nórdicos también criticaron la posición del Banco en materia de educación, opinando al respecto que nunca habían sido tratados como socios plenos en la reforma y manifestando que veían su papel protagónico del presente como una suerte de reivindicación, después del cese de la participación del BID en el sector. Por otra parte, en lo que atañe al préstamo para la promoción de la titulación de la tierra, la cooperación con el Gobierno de los Países Bajos ha sido más fructífera.

- <sup>10</sup> El programa informático y el sistema fueron elegidos, por razones de costo, en vez del sistema francés denominado “SOFIA”. No se trata de una aplicación de uso transversal, no puede incorporarse a otros sistemas, no es de uso fácil y su mantenimiento se hace cada vez más difícil. Debido, en parte, a esos factores, el sistema se usa principalmente para el registro de transacciones y no se ha integrado a otros sistemas, lo cual condujo a la construcción de módulos paralelos para satisfacer necesidades particulares. Además, el aprovechamiento de su información es difícil y esto reduce su capacidad de generación de información gerencial, que es esencial para la toma de decisiones.
- <sup>11</sup> Según se determinó durante las entrevistas realizadas en el país, fueron los logros más importantes de una operación reconocidamente pequeña. No obstante, esta operación también logró mejorar la capacidad de auditoría del SNI. El fortalecimiento de las actividades de autoría genera ahora una mayor preocupación entre los contribuyentes acerca del cumplimiento de las leyes tributarias. Además, el SIN ha organizado numerosas campañas de promoción para difundir distintos aspectos de la legislación tributaria y ha mejorado sus canales de comunicación, incluso una línea telefónica sin cargo, un buzón electrónico para el envío de sugerencias y reclamos y una página virtual.
- <sup>12</sup> También se constató que, en el caso del proyecto de Cotapata, se necesitaron estimados muy liberales en las proyecciones de HDM4 respecto de los beneficios de las clausuras de carreteras. OVE no puede reproducir los flujos de beneficios proyectados usando proyectados medios de costo, tiempo de espera y otras variables.