



RE-391

***Evaluación de Programa de País:
Bolivia 2008-2010***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Mayo 2011

TABLA DE CONTENIDO

[ACRÓNIMOS](#)

[INTRODUCCIÓN](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	EL CONTEXTO DEL PERIODO.....	1
A.	Introducción.....	1
B.	Aspectos Económicos, Sociales e Institucionales	2
1.	Principales indicadores macroeconómicos.....	2
2.	La importancia de los hidrocarburos	3
3.	La capacidad institucional del Estado	4
4.	El rol del sector privado en la economía	5
5.	La infraestructura productiva	5
6.	El sector social y la agenda del Gobierno	6
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO EN BOLIVIA	7
A.	Conclusiones de la Evaluación del Programa de País 2004-2007 (RE-340).....	8
B.	La Estrategia de País del Banco con Bolivia (EP) 2008-2010	8
1.	Pertinencia.....	9
2.	Los pilares de la estrategia del Banco	10
C.	Evaluabilidad	13
D.	El Programa Operativo Propuesto y El Programa De Facto.....	13
1.	La intención programática.....	13
2.	Los instrumentos	14
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN BOLIVIA	16
A.	La Cartera de Préstamos	16
B.	Los Flujos Netos	17
C.	Eficiencia	17
D.	Coordinación con los Donantes.....	19
IV.	RESULTADOS	19
A.	Pilar 1: Productividad, Empleo e Infraestructura Productiva	20
1.	Transporte.....	20
2.	Electricidad.....	21
3.	Productividad y Empleo	21
B.	Protección Social y Desarrollo del Sector Agua Potable y Saneamiento	23
1.	Agua y Saneamiento.....	23
2.	Vivienda	24
3.	Desarrollo social y ambiental	25
C.	Oportunidades para la Mayoría y Desarrollo con Identidad.....	26
D.	Fortalecimiento Institucional a Nivel Nacional y Descentralizado	26
E.	Comentarios Finales	28

[NOTAS](#)

ANEXOS 1-3: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35988548>

ACRÓNIMOS

ABC	Administradora Boliviana de Caminos
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Bolivia	Estado Plurinacional de Bolivia
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CBO	Oficina de País: Bolivia
CI	Cooperación Internacional
CO	Capital Ordinario
CPE	Evaluación de Programa de País
CT	Cooperación Técnica
ENDESA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
EP	Estrategia de País de Bolivia
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversión
GBO	Gobierno de Bolivia
GRUS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
HQ	Sede del Banco
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
MAS	Movimiento al Socialismo
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión, BID
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	Préstamo Basado en Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Monitoreo de Proyecto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPMR	Informe de Seguimiento Desempeño de Proyecto

INTRODUCCIÓN

Esta Evaluación de Programa de País (CPE) evalúa de forma independiente la eficacia del programa del Banco con el Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia) durante el período 2008-2010.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) produjo este CPE de acuerdo con el protocolo establecido en RE-348-3¹. Su objetivo es proporcionar un análisis independiente al Directorio Ejecutivo del Banco sobre la ejecución de la Estrategia de País² (EP) y extraer lecciones para mejorar la efectividad del programa futuro.

OVE evaluó la *intención* del proceso de programación, su *relevancia* respecto a las prioridades establecidas por el país y el Banco, la *eficiencia* de la ejecución del programa, la *coherencia* de los instrumentos utilizados por el programa y en última instancia, el *impacto en el desarrollo* de las acciones del Banco. Teniendo en cuenta que este es el tercer CPE para Bolivia producido por OVE, el equipo también evaluó la implementación de las recomendaciones de los anteriores CPEs.

La producción del CPE involucró trabajo de campo y un extenso análisis de datos. El equipo de OVE viajó a Bolivia, donde se entrevistó con altos funcionarios del gobierno representantes de la sociedad civil, y personal de las unidades ejecutoras. Además, el equipo entrevistó a personal del Banco en la Representación (CBO) y en la sede (HQ). Para el análisis de resultados, OVE se basó en gran medida en los estudios y datos estadísticos proporcionados por el Banco y el Gobierno. Estos datos fueron complementados con datos de fuentes secundarias³.

El desempeño de la cartera se contrastó respecto al Marco de Resultados derivado de la Estrategia y proyectos del Banco. El CPE contrastó la Estrategia de País (EP) del Banco para dicho periodo con las necesidades del país. Se evaluó el desempeño del Banco en las cuatro áreas estratégicas de la EP 2008-2010: (i) productividad, empleo e infraestructura, (ii) protección social, agua y saneamiento; (iii) oportunidades para la mayoría y desarrollo con identidad y (iv) fortalecimiento institucional - tanto a nivel nacional como descentralizado.

El CPE consta de un resumen ejecutivo y cuatro capítulos. El resumen ejecutivo presenta las conclusiones y recomendaciones de OVE. El primer capítulo establece el contexto en que fue concebido y ejecutado el programa resumiendo las características sobresalientes del país y como ellas determinan los retos de desarrollo que enfrentó durante el período. En función de este contexto, el segundo capítulo analiza las prioridades y objetivos fijados por el País en su diálogo estratégico con el Banco evaluando la relevancia y coherencia del programa resultante. El tercer capítulo examina la eficacia de la ejecución del programa; mientras que el capítulo cuatro evalúa las dimensiones cualitativas del programa del Banco y la eficacia global de desarrollo.

RESUMEN EJECUTIVO

El proceso de elaboración de la Estrategia de País de Bolivia (EP) 2008-2010 no se puede ver al margen de los profundos cambios económicos y sociales suscitados a partir de la administración del presidente Evo Morales. A diferencia de la estrategia anterior que consideraba el escenario imperante como transitorio, la EP 2008-2010 ha sido diseñada para que tenga la flexibilidad suficiente para adaptarse a la nueva dinámica política y social del país.

En este contexto, el Banco identificó una secuencia lógica de dos etapas para la implementación del programa. En una primera fase, el Banco centró su atención en el desempeño de la cartera activa y en un campo acotado de proyectos principalmente en las áreas de infraestructura productiva, agua y saneamiento, productividad, y vivienda. Planteaba además que, una vez que se contara con los resultados concretos de la Asamblea Constituyente, particularmente aquellos relacionados con la descentralización y el rol del Estado como agente económico, se avanzaría hacia una segunda fase, en la que se definiría un menú de opciones en el marco de las áreas estratégicas propuestas.

A. Programación

En lo que se refiere a las características generales del intento programático, la evaluación reveló que la flexibilidad y el enfoque proactivo de la estrategia le permitió centrarse en las inversiones tradicionales y luego en cuestiones institucionales.

Si bien el Banco incluyó 16 préstamos en su programa operativo, se aprobaron 88 proyectos nuevos, de los cuales solamente 11 fueron anticipados. A pesar de que las donaciones (incluyendo de Fondo Multilateral de Inversión, donaciones de inversión, y cooperaciones técnicas no-reembolsables) no estaban previstas en el programa operativo, representaron el 80% (70) del número total de operaciones aprobadas y 20,3% del financiamiento del Banco. Es importante mencionar que la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE) constató que en la práctica, el modelo de asignación de recursos de cooperación técnica (CT) y de donaciones no reembolsables bajo la administración del Banco, caracterizado por incertidumbre sobre los montos y la disponibilidad de recursos, dificulta la planificación de estos recursos para alcanzar objetivos estratégicos del programa de país.

A nivel sectorial, la EP no logró programar ningún préstamo en el área de Oportunidades para la Mayoría y Desarrollo con Identidad, a pesar de que este objetivo resulta fundamental en un país con elevados niveles de desigualdad como Bolivia.

B. Relevancia

Mediante consultas con las autoridades Bolivianas, OVE constató que el Gobierno considera que el programa del Banco 2008-2010 abordó desafíos pertinentes y, en general, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND). En efecto, la mayoría de las operaciones de préstamos iniciados entre 2008 y 2010 se derivaron de iniciativas del Gobierno, complementadas con consultas del Banco. En ese contexto, el

Gobierno considera que el Banco es un buen socio para financiar operaciones consideradas previamente como pertinentes.

El diálogo de política del Banco con el país se centró en los objetivos de desarrollo de Bolivia. El Banco realizó un análisis del PND, tanto desde un punto de vista general, como de cada uno de sus pilares, identificando desafíos y riesgos asociados. La base analítica de la EP consistió en 15 estudios y notas técnicas sectoriales sobre los retos que enfrentaba el País. No sólo se discutieron las prioridades de desarrollo y dirección del Gobierno, sino también se abordaron las principales cuestiones técnicas y sectoriales de interés. Este análisis, junto con las posibles contribuciones del Banco al país, sirvió de base para el diálogo de la política sectorial con las autoridades del Gobierno y la sociedad civil.

La evaluación constató que la colaboración del Banco con Bolivia sigue siendo fuerte. El Gobierno de Bolivia continúa solicitando el apoyo financiero y la asistencia técnica del Banco para enfrentar sus principales retos de desarrollo. Sin embargo, en un país como Bolivia donde el Gobierno ha redefinido el patrón de desarrollo y el rol del sector público y privado en el manejo de los recursos naturales, se observó que la estructura del Banco ha limitado su oferta para la preparación y financiamiento de proyectos hacia empresas con alta participación pública en su estructura accionaria⁴.

La evaluación reafirmó una de las conclusiones del CPE anterior: los resultados obtenidos por el Banco obedecen principalmente a su nivel de compromiso y al valor agregado que aporta. Asimismo, la estrategia 2008-2010 continuó centrándose en aquellas áreas donde el Banco contaba con amplia experiencia, tales como infraestructura y la provisión de servicios básicos; pero no logró mayor protagonismo en áreas claves para el desarrollo social del país. Al respecto, el CPE anterior discutió la salida del Banco de educación, y una de las recomendaciones realizadas fue buscar la manera de mantener la presencia en dicho sector a través de CTs y productos no financieros. No obstante, se evidencia que el Banco no logró retomar el tema completamente. En transporte, el Banco ha aportado 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 a escala internacional, y recursos provenientes de los ingresos del Gobierno. Entonces, esta competencia pone de manifiesto la necesidad de que el Banco genere nuevas fuentes de valor agregado.

C. Coherencia

La evaluación constató que la cartera operativa del Banco fue coherente con las metas institucionales establecidas en el Octavo Aumento General de Recursos del Banco relacionadas con la promoción de la equidad social y la reducción de pobreza.

La presente estrategia, así como la previa, tenía como objetivo general la reducción de la pobreza lo que permitió mantener continuidad entre programas. Sin embargo, llama la atención la ausencia de indicadores directamente relacionados a la reducción de la

pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de las minorías étnicas en tres de los cuatro componentes.

La distribución de préstamos aprobados entre 2008 y 2010 por pilar estratégico resultó coherente con la intencionalidad de la programación. La mayoría de estas operaciones favoreció el área estratégica de productividad, empleo, e infraestructura, lo que en cierta medida sugeriría que el Banco sigue considerando que la vía más efectiva para reducir la pobreza es a través del crecimiento económico.

En términos de armonización, el Banco ha alineado sus iniciativas con las incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo con el fin de lograr un mayor grado de coordinación con entidades de cooperación internacional en Bolivia. Además, el Banco forma parte de la coordinación del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS), ocupando la posición de Presidente en 2012.

D. Eficiencia

La evaluación reveló que bajo la iniciativa de modernización y gestión por resultados en el contexto del Realineamiento del Banco, la Representación de Bolivia (CBO) logró importantes eficiencias realizando cambios que estaban bajo su control. Por ejemplo, para mantener su relevancia y mejorar su desempeño, la CBO inicio esfuerzos importantes para adaptar la cartera al nuevo patrón del país. El proceso de modernización que buscaba reducir los tiempos de ejecución y agilizar los desembolsos, se tradujo en el diseño de nuevas operaciones que fueron consistentes con el enfoque del Gobierno, la finalización de proyectos anteriores, y la cancelación de componentes que ya no eran relevantes para el país. El resultado de esta iniciativa se vio reflejado en una reducción en la edad del portafolio que pasó de 4.5 años en el 2007 a 3.17 años en el 2010. Además:

- El plan de agilización de la cartera ha permitido que los desembolsos anuales pasaran de \$43.0 millones en 2008 a \$158.6 millones en 2010.
- El promedio anual de los montos aprobados entre 2008-2010 se duplicó frente al promedio de la estrategia anterior.
- Los flujos netos del BID hacia el país totalizaron \$85.9 millones entre 2008-2010. En 2009 los desembolsos se incrementaron en 260% revirtiendo la tendencia negativa que afectó al periodo anterior.
- Los tiempos de preparación de proyectos también mejoraron significativamente. En el periodo 2004-2007 esta métrica era de 19.1 meses y se redujo en promedio un 33% durante 2008-2010. Cabe señalar que comparado con el resto del Banco, el ciclo de preparación para Bolivia fue siete meses menor. Sin embargo esta reducción de tiempos no fue acompañada por reducciones de costos de preparación y ejecución, que en la práctica duplicaron la media del Banco entre 2008-2010.

Sin embargo, la evaluación también constató que la Representación de Bolivia aún carece de especialistas en el país en sectores críticos. Es importante notar la creciente demanda de apoyo del BID por parte del país. El aumento en operaciones aprobadas, así como de

la cartera activa y los saldos por desembolsar, no fueron acompañados por un aumento en personal profesional en la Representación de Bolivia. Es más, el número de empleados profesionales disminuyó entre 2008-2010. Esto se tradujo en sobrecarga de trabajo para los especialistas, que se agudizó con la ausencia de especialistas en temas específicos como pueblos indígenas, agua, hidrocarburos y energía. La razón promedio de proyecto por especialista técnico pasó de 4.9 en 2008, a ocho en 2010, casi duplicando la carga de trabajo, en un ambiente donde el portafolio crece. Estas insuficiencias presentan obstáculos para la ejecución de la cartera y para una respuesta pronta a las necesidades del país.

E. Resultados

La evaluación verificó que, durante el periodo evaluado se cumplieron muchos de los objetivos de producto (outputs) establecidos en los proyectos. Sin embargo, hay poca evidencia de que estos logros se hayan traducido finalmente en impactos significativos. El Banco presentó resultados favorables en materia de servicios tangibles como carreteras, agua potable y saneamiento, y viviendas. Sin embargo, no fue posible identificar sus efectos en objetivos de desarrollo tales como la reducción de pobreza, incrementos de la calidad de vida, o mejoras en salud. Consecuentemente, quedó un vacío en cuanto a la efectividad del Banco en atender los grandes retos de desarrollo del país.

En términos de sostenibilidad, la evaluación considera que los resultados limitados que se obtuvieron podrían ser no sostenibles. La habilidad del país para alcanzar un desarrollo sostenible dependerá en gran medida de la manera en que el manejo de recursos naturales se integre en la toma de decisiones a todo nivel.

La evaluación reveló que los proyectos expuestos a cambios en el entorno político tuvieron serias repercusiones en su desempeño. Los numerosos casos de retrasos en la ejecución de los proyectos y de cancelación de componentes estarían principalmente relacionados con la reestructuración de las entidades públicas, reorganización de las agencias ejecutoras, y el surgimiento de nuevas prioridades del Gobierno. Asimismo, se evidenció que las operaciones que buscaron soluciones basadas exclusivamente en mecanismos de mercado presentaron resultados poco favorables, como es el caso de operaciones en los sectores de agricultura, agua potable, y vivienda.

La evaluación resaltó que mantener un rol proactivo en la búsqueda de un diálogo con el Gobierno incide en un mejor desempeño de los proyectos. En el caso de las operaciones relacionadas con reforma fiscal, una mejor comunicación y promoción desde el Banco generó una apropiación de los proyectos por parte de las entidades ejecutoras que se tradujo en una mejor ejecución.

Finalmente, la evaluación constató serios problemas en la documentación de los resultados de las operaciones. Esta problemática también fue resaltada en el CPE anterior, y se evidencia que los avances han sido limitados. En general, para los proyectos examinados no fue posible contar con datos administrativos, encuestas, o evaluaciones de impacto. Los resultados presentados se derivan principalmente de reportes generados por el Banco, que no presentan información muy detallada ni desagregada sobre los

proyectos. Además, la transición de un sistema de monitoreo del Banco (PPMR), a otro (PMR) dejó un vacío en la memoria institucional. Como resultado, la falta de información limitó la posibilidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre la efectividad de las operaciones implementadas.

F. Evaluabilidad

La evaluación reafirmó la necesidad de contar con una definición adecuada de las métricas de evaluabilidad que permitan un monitoreo y evaluación de la estrategia. A pesar de que la Matriz de Resultados contempló un grupo de indicadores enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo, no se definieron indicadores de resultados que permitan medir la contribución de las intervenciones del Banco en alcanzar las metas esperadas. Debido a esto, no fue posible estimar el impacto de las distintas acciones del Banco al desarrollo del país. En general, los indicadores establecidos para medir el desempeño del programa del Banco, no contaron con métricas de evaluabilidad, fueron de producto; y no guardaron una relación clara con los objetivos del programa del Banco.

G. Recomendaciones

1. En primer lugar, OVE recomienda al Banco mantener sus esfuerzos de acuerdo con los lineamientos del RE-340; particularmente en relación a la necesidad de: (i) fortalecer la capacidad de la Oficina de País; (ii) intensificar el diálogo con el país; y (iii) revisar el valor agregado de las políticas y procedimientos del Banco con el objetivo de maximizar su relevancia.
2. En relación a la Oficina de País, se constató la falta de personal técnicamente especializado en ciertas áreas que representan desafíos de desarrollo para el país. Contar con un equipo completo de especialistas con experticia en dichas áreas no sólo permitiría fortalecer y profundizar el diálogo con el país, sino también ayudaría a atender mejor las necesidades de sus clientes. Esto resulta particularmente importante en un país como Bolivia, donde una estrecha supervisión técnica y administrativa ha demostrado resultados importantes en el desempeño de la cartera. En este sentido, OVE recomienda que el Banco:
 - Evalúe la **asignación de personal y recursos** a las Representaciones, y en particular la de Bolivia, para determinar que posee la capacidad técnica y los recursos necesarios que garanticen un trabajo adecuado con los países.
 - Examine y actualice su **paquete de incentivos** para el personal internacional asignado a las representaciones. El programa de incentivos del Banco debería estar alineado con el de las otras instituciones internacionales para poder atraer personal altamente calificado⁵. La política del Banco no ha sido actualizada desde Octubre de 2007.
3. En relación a su **programación**, se recomienda que el Banco analice sus fortalezas y defina su apoyo en base a las mismas. El rol del Banco como socio de desarrollo en Bolivia ha estado sujeto a una serie de transiciones en el actual Gobierno. En el sector social, su apoyo se ha visto reducido, en parte por una

mayor participación de la cooperación bilateral; y en otra, por un mayor interés desde el Gobierno a que el Banco concentre su accionar en el sector productivo y de infraestructura, donde los resultados son más evidentes. Adicionalmente, la participación del Banco en el largo plazo podría verse afectada por un mayor protagonismo de otros multilaterales en el país. Sin embargo, OVE constató que las autoridades nacionales coincidían en que además del financiamiento brindado por el Banco, su valor agregado reside en su conocimiento técnico y experticia sobre la región. Por lo tanto, se recomienda que el Banco tenga en consideración todos estos factores para enfocar su programa en el país. En cuanto a la planificación del programa operativo de cooperación técnica, se recomienda considerar las recomendaciones del RE-364 respecto a la asignación de los recursos no-reembolsables y su administración de manera programática mas agregada, que a su vez permita asignar dichas recursos dentro del programa de país, para poder responder ágilmente a prioridades nacionales.

4. En este sentido, y para mantener la relevancia de su programa con el país, el Banco debería canalizar una cantidad adecuada de recursos para mantener un **programa constante de aportes analíticos para sectores estratégicos en Bolivia**. Ese programa debe detallarse en su estrategia y revisarse periódicamente, incorporando los resultados analíticos derivados de su dialogo con el país y del programa de préstamos. Al respecto, se vislumbran cuatro ámbitos de acción del Banco, siempre que el Gobierno así lo requiera:
 - El Banco podría aportar a la mejora de la **calidad del gasto público** a través del apoyo a los esfuerzos del país en determinar los retornos económicos y sociales de su modelo de crecimiento. Es de gran importancia contar con un sólido conocimiento analítico para optimizar la focalización, eficiencia y efectividad de los programas y políticas del Gobierno, así como el apoyo programático del Banco.
 - En el **sector social**, dada la decisión del Gobierno de financiar iniciativas principalmente con recursos presupuestarios, el Banco debería enfatizar el **dialogo técnico con el sector**.
 - En el **sector privado**, se recomienda que el Banco **analice las oportunidades y restricciones para trabajar en este sector**, y defina su programa de acuerdo con los objetivos de desarrollo del país. Asimismo, en relación a las empresas con alta participación pública en su estructura accionaria⁶, se recomienda que el Banco examine su oferta frente a esta modalidad de intervención. Específicamente, se recomienda que el Banco revise y en la medida de lo posible adapte sus instrumentos y procedimientos para apoyar a dichas empresas mediante modalidades sin garantía soberana.
 - Finalmente, en el ámbito de la **reforma fiscal**, el Banco podría apoyar al país en la identificación y análisis de alternativas fiscales a través de su programa de productos no financieros. El cambio en el modelo económico boliviano ha abierto una oportunidad al país para establecer un modelo fiscal que ayude a la programación del gasto público a lo largo de los ciclos económicos, que

asegure la sostenibilidad y factibilidad de las inversiones actuales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, y que provea un marco para la administración inter-generacional de los recursos provenientes del sector de energía en particular, y de explotación sostenible de recursos naturales en general.

I. EL CONTEXTO DEL PERIODO

A. Introducción

- 1.1 Con la reelección de la presente administración, los cambios iniciados en el modelo de desarrollo económico y político en 2005 tuvieron continuidad. Por más de dos décadas, seis administraciones sucesivas buscaron implementar reformas económicas e institucionales compatibles con el modelo de desarrollo generalmente conocido como el Consenso de Washington⁷. A pesar de estas reformas, no se produjo una mejora evidente en la reducción de pobreza y desigualdad que afectaban a la mayor parte de la población. Consecuentemente, se generó un descontento con el modelo anterior que abrió el espacio para propuestas políticas alternativas, como el del Movimiento Al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales⁸.
- 1.2 Los históricos niveles de apoyo popular a Morales proveyeron una posible salida institucional a un periodo turbulento en la historia democrática del país (Anexo 1.1)⁹. Además, han abierto una oportunidad para atacar los problemas de la pobreza y exclusión social. La llegada del MAS al poder ha significado la culminación del proceso de búsqueda de participación política de la población indígena, que representa aproximadamente el 60% de la población, y que había sido marginada de participar de manera relevante en los Gobiernos anteriores¹⁰.
- 1.3 El Plan del Gobierno significó una ruptura con el modelo económico anterior. Contrario a las políticas ortodoxas de los Gobiernos predecesores, la nueva administración ha promovido una mayor presencia del Estado en los diversos sectores de la economía. Asimismo, ha reclamado el derecho del Estado boliviano de administrar la explotación de los recursos naturales con el fin de orientar la producción e ingresos provenientes de su explotación hacia el beneficio de los sectores más necesitados de la población. Entre los cambios más importantes también figuran la aprobación de una nueva constitución política¹¹, y la nacionalización de los recursos naturales¹². La nueva constitución define el rol del Estado en la economía y la sociedad, a la vez que brinda una serie de derechos autonómicos a los Gobiernos sub-nacionales y a las comunidades indígenas¹³.
- 1.4 La instrumentalización de este nuevo Estado está aún en proceso, quedando legislatura pendiente de ser aprobada. En materia de nacionalización, el Gobierno hasta el momento, ha nacionalizado empresas del sector hidrocarburos y minerales, y también empresas del sector telecomunicaciones y electricidad. Así, el importante incremento en los ingresos del Estado producto de estas nacionalizaciones ha generado un debate nacional respecto a su administración y posterior distribución a las distintas regiones del país. La nueva visión del Estado ha despertado oposición en algunas regiones del país, incluso en sectores anteriormente aliados del Gobierno¹⁴. Esto puede ser un factor de consideración para la futura estabilidad política y económica del país.

B. Aspectos Económicos, Sociales e Institucionales

1. Principales indicadores macroeconómicos

- 1.5 Durante los últimos cinco años, la economía boliviana ha mostrado una mejora considerable. El PIB real experimentó un destacable crecimiento que promedió un 4.6% anual (Tabla 1.1). Este crecimiento ha sido impulsado por el gasto público, el sector de construcción, y las exportaciones—principalmente hidrocarburos y minerales. Destaca de manera especial el hecho de que en 2009, año en el que la crisis internacional golpeó con más fuerza los países sudamericanos, Bolivia fue el país que presentó un mayor crecimiento del PIB dentro de la región (3.3%). A pesar de estos avances Bolivia continúa enfrentado grandes retos para su desarrollo¹⁵.
- 1.6 La economía Boliviana no fue impactada significativamente por la reciente crisis financiera internacional. Por un lado, el sistema financiero fue poco afectado, debido en gran parte a su débil integración con los mercados de capitales internacionales. Por otro lado, la tasa de desempleo no ha mostrado un retroceso significativo¹⁶. En tanto, si bien la balanza comercial ha exhibido resultados positivos desde 2006, hubo un impacto moderado pero evidente en el sector real como consecuencia de la caída de las exportaciones en 2009, a causa del empeoramiento de los términos de intercambio y el declive de la demanda externa, producto de la crisis financiera (Anexo 1.2)¹⁷. Además, la inflación venía siendo un factor de preocupación ubicándose entre 10% en 2008 y 0.3% en 2009, antes de subir a 7.2% para el 2010.

Tabla 1.1: BOLIVIA: Principales Indicadores Económicos (2006 - 2011)

	2006	2007	2008	2009/e	2010/p	2011/p
INDICADORES MACROECONOMICOS						
PIB nominal (miles de millones de US\$)*	11.5	13.1	16.6	18.2	19.4	22.4
PBI real (cambio % anual)	4.8	4.6	6.1	3.3	4.0	4.0
Inflación (%)	4.9	11.7	11.8	0.3	7.2	3.5
Desempleo (%)*	7.8	7.5	7.5	8.5	8.3	8.0
Balanza de cuenta corriente (% del PIB)	11.3	12.0	12.1	3.5	2.6	2.0
Balanza comercial (% del PIB)	9.2	7.5	8.8	2.5	1.7	1.7
INDICADORES DE CUENTAS FISCALES						
Ingresos totales (% del PIB)	34.3	34.5	38.9	32.5	34.3	34.7
Ingresos provenientes de hidrocarburos (% ingresos totales)	33.0	30.0	40.6	30.9	n/a	n/a
Gasto público (% del PIB)	29.8	32.8	36.5	32.6	34.7	34.7
Gasto corriente (% del gasto público total)	19.6	20.0	23.0	22.4	24.0	23.4
Gasto de capital (% del gasto público total)	10.2	12.8	13.4	10.2	10.8	11.3
Resultado fiscal (% de PIB)	4.5	1.7	2.8	0.1	-0.3	0.2
Resultado fiscal no vinculado a los hidrocarburos (% PIB)	-5.7	-5.9	-8.4	-8.3	-7.7	-8.7
INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO						
Deuda Pública (% del PIB)	55.2	40.9	37.5	39.4	37.4	36.1
Deuda externa (% del PIB)**	28.2	16.7	14.5	14.9	14.9	n/a
Deuda Pública Neta (% del PIB)	41.9	26.8	20.6	19.6	18.3	16.9
<i>Fuente: Fondo Monetario internacional; * Economist Intelligence Unit; ** Banco Central de Bolivia</i>						

- 1.7 El Gobierno implementó eficaces políticas fiscales y monetarias contra-cíclicas. En cuanto a política fiscal, el Gobierno mantuvo prácticamente inalterado el nivel de gasto corriente pese a la reducción de sus ingresos (Tabla 1.1). Desde inicios del Gobierno, la política fiscal ha estado orientada a incrementar el gasto social e inversión con el fin de promover el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno. Si bien hubo un retroceso en el gasto total en 2009 equivalente a casi 4% del PIB, el gasto corriente (principalmente salarios públicos, pensiones, programas sociales, etc.) tan sólo retrocedió 0.6% del PIB, sugiriendo que el Gobierno trató de disminuir el efecto directo de la crisis sobre los sectores socioeconómicos más sensibles a reducciones en el gasto público¹⁸.
- 1.8 La política monetaria ha jugado un papel importante en reducir los efectos de la crisis. Con el fin de estimular la demanda interna, el Banco Central disminuyó su tasa de interés de referencia desde 8% hasta 3% a mediados del 2010. Por otro lado, se mantiene de facto un tipo de cambio fijo con el dólar con el fin de apoyar y controlar la inflación.
- 1.9 El perfil de la deuda pública ha venido mejorando a lo largo de los años. A esto ha contribuido el significativo monto de deuda externa condonado en el 2006 y 2007 por los principales acreedores multilaterales del país, que totalizó \$2,732 millones¹⁹. Como consecuencia, la deuda total del sector público pasó de 55.2% del PIB en 2006 a un 37.4% en 2010.
- 1.10 En cuanto al financiamiento externo, los préstamos multilaterales representan el 79.9% del endeudamiento de mediano y largo plazo del país. La Corporación Andina de Fomento (CAF) es la mayor fuente de financiamiento multilateral. A Diciembre del 2010, el saldo de deuda con la CAF ascendía a \$1.168 millones (40.8% de la deuda externa total). En segunda ubicación, se encuentra la deuda con el BID que llega a \$629 millones (22% del total de la deuda externa). En tanto, el saldo con el Banco Mundial se encontraba en \$355 millones (12.4% del total de deuda). Tras la condonación de deuda del 2006, Bolivia no tiene saldo pendiente con el FMI²⁰. La cooperación bilateral, por su lado, tiene como principal acreedor a Venezuela, con un saldo de \$282 millones a Diciembre del 2010. Después, se encuentran Brasil y la República Popular China, con saldos de \$95 millones y \$82 millones respectivamente^{21 22}.

2. La importancia de los hidrocarburos

- 1.11 Además de los recursos externos, la significativa expansión del gasto público ha estado financiada con recursos internos provenientes de los hidrocarburos. Tras la nacionalización de las principales compañías gasíferas que operaban en el país²³ y la redefinición de los términos de los contratos de aquellas con el Estado, el flujo de ingresos anuales del Gobierno se incrementó notablemente. Así, de un 33% de los ingresos totales del sector público combinado en 2006, los hidrocarburos pasaron a proveer 40.6 % en 2008, antes de reducirse a 30.9%(e) en 2009 (Tabla

- 1.1)²⁴. Sin embargo, si no se consideran los ingresos ni gastos públicos relacionados con los hidrocarburos, el resultado fiscal ha venido siendo negativo desde el 2005. Esto evidencia el grado de dependencia de las finanzas públicas hacia este sector.
- 1.12 El mantenimiento de los ingresos del Estado provenientes de la explotación de recursos naturales, como una de las principales fuentes de financiamiento del Gobierno, estará condicionada por capacidad que este tenga para lograr una mayor eficiencia en la administración y operación de estas grandes empresas. Asimismo, el Gobierno reconoce la necesidad urgente de expandir la capacidad productiva del sector para satisfacer la creciente demanda de sus principales socios comerciales, así como a la búsqueda y explotación de nuevos yacimientos gasíferos. Adicionalmente, se encara el significativo desafío de la puesta en marcha de las labores de explotación de las estratégicas reservas de litio, en la actualidad las más grandes conocidas en el mundo. Esto ha llevado a la programación de un ambicioso plan de inversiones para los próximos años.

3. La capacidad institucional del Estado

- 1.13 Si bien el Gobierno ha sido capaz de incrementar los niveles de gasto público de manera casi constante desde el 2006, los problemas de gestión representan un factor de riesgo para la implementación de políticas de Estado. El incremento del rol del Estado en la economía ha implicado una mayor carga gerencial y administrativa sobre los distintos entes gubernamentales. En este sentido las ineficiencias administrativas y debilidades en la gestión del gasto público constituyen un reto a ser enfrentado por el Gobierno²⁵. De acuerdo al EIU²⁶, hasta Junio 2010 tan solo se había ejecutado un 30% del gasto anual presupuestado. Asimismo, una evaluación realizada en el 2009 bajo los lineamientos del Programa de Evaluación de las Finanzas Publicas del Banco Mundial²⁷, llamó la atención respecto a las desviaciones del gasto ejecutado respecto al programado. Asimismo, se señalan ciertas debilidades en la eficacia de los controles internos del gasto no salarial²⁸.
- 1.14 En términos de las seis dimensiones de buena gobernanza²⁹, Bolivia se ubicó en promedio en el percentil 25, evidenciando una pobre percepción de la sociedad civil respecto a la fortaleza institucional del Estado (Anexo 1.3). Destaca en especial la mala percepción de los indicadores relacionados con imperio de la ley, calidad del marco regulador, y estabilidad política. Asimismo, las percepciones de efectividad del Gobierno y control de la corrupción ubican al país dentro del 30% más rezagado. En este sentido, la recientemente aprobada legislación anticorrupción podría convertirse en un factor adicional que afecte la eficiencia pública. Esta ley podría generar una estructura débil de incentivos entre los funcionarios del Gobierno para tomar decisiones prontas respecto a, por ejemplo, la ejecución del gasto público.
- 1.15 Por otro lado, la incertidumbre acerca de las competencias fiscales de los Gobiernos subnacionales en el marco del proceso autonómico aún en curso, es un

factor adicional que dificulta la ejecución del gasto público a través de las asignaciones del presupuesto a los Gobiernos locales dado que estas aún son indefinidas. No obstante, el escenario de reforma del Estado ha abierto una oportunidad para poder elaborar un programa completo de reformas del sector y finanzas públicos³⁰.

4. El rol del sector privado en la economía

- 1.16 El Gobierno tiene retos pendientes para lograr un mayor desarrollo del sector privado con miras a lograr mayores niveles de inversión en el país³¹. La intención de las autoridades es permitir la participación privada de capital y de gestión de las empresas públicas, o la participación en acuerdos de producción/servicios con el sector privado, para lograr una mayor capacidad de aprovechar y facilitar la adopción de técnicas modernas de gestión y tecnología. Para estimular la inversión, están trabajando en las reformas legales para fomentar la eficiencia de las empresas públicas y facilitar herramientas para una gestión eficaz, incluyendo la política salarial y de contratación³².

Cuadro 1.1: Reporte “Doing Business 2011” para Bolivia (Banco Mundial)

El Anexo 1.4 presenta los resultados del reporte del Banco Mundial “Doing Business 2011”³³ para los países de Latinoamérica clasificados por el Banco dentro de la categoría socioeconómica D2³⁴. En el ranking general, que comprende 183 países y datos hasta junio del 2010, Bolivia se encuentra en el puesto 149 en cuanto a facilidad de hacer negocios, empeorando en términos relativos a su ranking del 2007 (140 de 178 países)³⁵. Asimismo, se encuentra rezagado en cuanto a la facilidad de iniciar un negocio, la protección de inversionistas, la carga impositiva y el cumplimiento de contratos. El reporte anterior ubicaba al país en el último puesto a nivel mundial respecto a la flexibilidad en la contratación de empleados³⁶. Adicionalmente, el país se ubica en el puesto 108 de 139 países en el ranking del Reporte de Competitividad Global de “World Economic Forum”. Vale resaltar que en términos del *índice* de competitividad, el país ha mejorando respecto al años anteriores. En 2010, alcanzó 3.64 puntos frente a 3.55 para 2007³⁷. El principal motivo es el fortalecimiento del entorno macroeconómico, componente del índice.³⁸

5. La infraestructura productiva

- 1.17 La geografía boliviana representa un reto adicional para el desarrollo del mercado interno y la competitividad de las exportaciones. Vínculos eficientes entre productores y mercados internacionales son esenciales para mantener la competitividad. No obstante, en 2010 la red vial nacional abarcó 74.740 kilómetros, de los cuales 7% están pavimentados. Mientras las principales rutas exportadoras hacia los puertos del Pacífico de Perú y Chile son alimentadas por caminos con distintos niveles de calidad de pavimentación; las vías férreas que sirven de conexión se encuentran cerradas o en malas condiciones. Aunque los costos de transporte por camión aparentan ser competitivos para estándares internacionales (\$0.05-0.08 por kilómetro), las largas distancias a los principales puertos, las interrupciones estacionales por inundaciones y deslizamientos de tierra presentan una barrera adicional para la competitividad de las exportaciones.

6. El sector social y la agenda del Gobierno

- 1.18 Bolivia es un país caracterizado por un bajo nivel de desarrollo y marcadas desigualdades entre sus habitantes, las cuales son aún más severas entre grupos étnicos y localidad geográficas³⁹. En efecto, de acuerdo al último Informe de Desarrollo Humano (2010), el país ocupa el puesto 95 entre 169 naciones, con un Índice de Desarrollo Humano de 0.69⁴⁰, ubicación que refleja avances si se considera que en el año 2006 se encontraba en el puesto 115 de 159 países. No obstante, los altos niveles de pobreza y desigualdad y el bajo acceso a educación, salud, y servicios básicos continúan poniendo trabas a su desarrollo.
- 1.19 De acuerdo a la última Encuesta de Hogares y Medición de Condiciones de Vida, el 59.3% de la población boliviana es pobre y aproximadamente tres de cada 10 personas se encuentran en estado de indigencia. Esta situación resulta más crítica para la población indígena y rural (Tabla 1.2). No obstante, para el 2008 se evidencia una cierta reducción en los indicadores de pobreza moderada y extrema. En términos de desigualdad de ingresos, Bolivia figura como el país más inequitativo de la región para el periodo 1995-2005⁴¹. Sin embargo, la última cifra revela una ligera disminución de la desigualdad, sobre todo en el área urbana.

Tabla 1.2: BOLIVIA: Indicadores Sociales (2003-2008)

Variable	2003-2004					2007-2008(p)				
	Nacional	Urbano	Rural	Indígena	No Indígena	Nacional	Urbano	Rural	Indígena	No Indígena
Datos Demográficos										
Población (millones)	8.4	5.2	3.2	.	.	10.4	6.9	3.5	.	.
Población (% del total)	100.0	61.8	38.2	.	.	100.0	66.4	33.6	.	.
Pobreza	63.1	54.4	77.7	70.1	49.1	59.3	51.2	74.3	.	.
Pobreza Extrema	34.5	22.9	53.7	42.0	19.4	32.7	22.0	53.3	.	.
Coefficiente de Gini ⁽¹⁾	0.60	0.54	0.66	.	.	0.56	0.51	0.64	.	.
Trabajadores Informales (% del total ocupados en la economía urbana) ⁽²⁾	.	63.2	.	68.0	57.0	.	57.4	.	53.0	47.0
Educación										
Tasa de Analfabetismo (>15) ⁽³⁾	20.0	8.9	36.5	.	.	13.3	6.4	25.8	.	.
Años de estudio promedio (> 15 años)	7.7	9.0	5.3	6.9	9.1	8.7	10.2	5.6	7.2	10.5
Tasa de Abandono ⁽⁴⁾	6.2	.	.	.	.	5.3	.	.	.	.
Tasa de cobertura neta primaria (%)	92.7	.	.	.	.	90.0	.	.	.	.
Tasa de cobertura neta secundaria (%)	58.1	.	.	.	.	54.7	.	.	.	.
Salud⁽⁵⁾										
Mortalidad infantil (por mil nacimientos)	54	44	67	62	33	50	36	67	.	.
Desnutrición crónica < 3 años (%)	24.2	.	.	27.8	15.7	23.7	.	.	.	.
Servicios Básicos y Vivienda										
Agua corriente	65.6	86.3	33.6	.	.	75.5	94.8	39.4	.	.
Alcantarillado sanitario	31.4	50.3	2.0	.	.	37.7	55.8	4.1	.	.
Tenencia de vivienda	67.7	55.3	86.7	.	.	61.8	51.9	80.2	.	.
Piso de tierra	36.6	12.6	73.7	.	.	28.0	7.3	66.5	.	.
Paredes con ladrillo/cemento	41.0	60.9	10.2	.	.	49.9	67.4	17.1	.	.

Fuente: MECOVI

(Datos en negrilla indican mejoras)

(1) Datos del coeficiente de Gini se refieren a 2005 y 2007

(2) Datos de trabajadores informales se refiere a 1999 y 2007

(3) Datos de analfabetismo corresponden al Censo de 1992 y 2001

(4) Datos de abandono corresponden al Sistema de Información Educativa (SIE) y se refieren a 2003 y 2007

(5) Datos de salud corresponden a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) 2003 y 2008

- 1.20 Respecto al sistema educativo, se registran avances importantes en los últimos años. La tasa de analfabetismo se redujo de 20% en 1992 a 13.3% en 2001, y en 2008 Bolivia fue declarada por la UNESCO “Territorio Libre de Analfabetismo”⁴². Sin embargo, el acceso está marcado por una gran desigualdad, siendo la población indígena y rural las que se encuentran en una peor situación (Tabla 1.2). Además, no se observan avances en lo que respecta a universalización de la educación. Las tasas de cobertura neta del nivel primario y secundario para el 2008 se ubicaron en 90% y 54.7% respectivamente, y su tendencia revela un estancamiento^{43 44}.
- 1.21 En cuanto al sector de salud, se ha avanzado en la reducción de algunos indicadores como los de mortalidad infantil y desnutrición crónica. Por ejemplo, entre 2003 y 2008, la tasa de mortalidad infantil se redujo 4 puntos porcentuales, mientras que la prevalencia de desnutrición crónica media punto. Sin embargo, todavía existen grandes brechas de desarrollo a nivel sectorial. Bolivia sigue siendo después de Haití y Guyana, el país con las mayores tasas de mortalidad infantil y materna en la región⁴⁵. Las cifras también revelan importantes brechas entre el área rural y urbana, reflejando un acceso inequitativo a los servicios básicos de salud.
- 1.22 Las mejoras en la provisión de servicios básicos siguen siendo deficitarias principalmente en el área rural, donde apenas cuatro de cada 10 hogares cuenta con agua a través de conexión domiciliaria, y 4,1% de las viviendas dispone de sistema de alcantarillado sanitario. Este inadecuado acceso a servicios básicos estaría relacionada con la presencia de enfermedades diarreicas, y mayor vulnerabilidad a la ocurrencia de desastres (inundaciones, deslaves), entre otros⁴⁶.
- 1.23 Bajo la política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del PND, el Gobierno ha incrementado el gasto fiscal dirigido a los segmentos de población más vulnerables⁴⁷. Desde inicios del Gobierno del presidente Morales, la política fiscal ha estado orientada a incrementar el gasto social e inversión. El gasto público pasó de 29.8% del PIB en 2006 a 34.7%/e en 2010. Según las últimas cifras reportadas por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, el gasto social pasó de 12.3% del PIB en 2005 a 13.6% en 2007. En tanto, las remesas del exterior pasaron de 4.9% del PIB en 2006 a 6.3% en 2009.⁴⁸ De acuerdo al Informe, Los Cambios detrás del Cambio⁴⁹, 18% de los recursos recibidos por los hogares se destinan a educación y 9% a salud.

II. EL PROGRAMA DEL BANCO EN BOLIVIA

- 2.1 En este capítulo se analiza en qué medida el diseño y los objetivos de la Estrategia de País (EP) 2008-2010 fueron relevantes frente a las necesidades del país, coherentes con las prioridades del Gobierno, y consistentes con las lecciones aprendidas en la implementación de la estrategia anterior (2004-2007).

A. Conclusiones de la Evaluación del Programa de País 2004-2007 (RE-340)

- 2.2 La Evaluación del Programa de País (CPE) 2004-2007 resaltó que el periodo de cambio e incertidumbre en el que se desarrolló la estrategia dificultó el desarrollo y la ejecución de la programación del Banco. Una de las conclusiones principales fue 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”⁵⁰.
- 2.3 El CPE anterior evidenció que en la ejecución del programa de país, 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”⁵¹. Además, el CPE reafirmó la importancia de brindar conocimiento especializado y de alta calidad en aquellas áreas que representan desafíos de desarrollo en un país cambiante como Bolivia; y puso en evidencia la necesidad de contar con un diálogo sostenido y de calidad sobre las políticas sectoriales del país. Al mismo tiempo, cuestionó la efectividad de los procedimientos del Banco para promover acuerdos sobre los resultados de desarrollo del país. La implementación de las recomendaciones del CPE se discute en el Anexo 2.1⁵².

B. La Estrategia de País del Banco con Bolivia (EP) 2008-2010

- 2.4 En 2008 el Banco aprobó una nueva estrategia para Bolivia para el período 2008-2010. El documento de la EP 2008-2010 mantiene que “ha sido diseñada para que tenga la flexibilidad suficiente para que pueda adaptarse a la nueva dinámica política y social del país”⁵³. De tal manera que, considerando la incertidumbre de mediano plazo, la estrategia cubre un plazo relativamente breve que corresponde al resto del período presidencial (2008-2010). A esto se sumó la restricción en la disponibilidad de nuevos recursos concesionales por la condonación de deuda⁵⁴.
- 2.5 El Banco definió una secuencia de dos etapas para la implementación de su programa. En la primera, la atención del Banco se centra en el desempeño de la cartera activa, y en un campo acotado de proyectos en las áreas de infraestructura vial, desarrollo social y productivo, y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Además, se menciona que “una vez se cuente con los resultados concretos de la [Asamblea Constituyente], particularmente sobre la descentralización y el rol del Estado como agente económico, se avanzará hacia una segunda fase de la implementación [...] en la que se definirá un menú de opciones en el marco de las áreas estratégicas propuestas”⁵⁵.

1. Pertinencia

- 2.6 La Estrategia del Banco tomó como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia 2006-2010⁵⁶, donde se establecen los lineamientos para la construcción de un nuevo patrón de desarrollo (Anexo 2.2). El objetivo central del PND es la eliminación de la desigualdad y la exclusión social, y se fundamenta en cuatro ejes estratégicos que apuntan al Vivir Bien⁵⁷.

Cuadro 2.1: Ejes Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia 2006-2010

Bolivia Digna: estrategia socio-comunitaria, persigue erradicar la pobreza y toda forma de exclusión; generar una distribución equitativa de los ingresos, riquezas, y oportunidades; y reducir la ocurrencia de situaciones de *riesgo* y *sus consecuencias*.

Bolivia Democrática: estrategia del poder social, busca la conformación de un Estado Plurinacional y Comunitario, donde el pueblo ejerce poder político “desde las regiones, con los actores sociales, los movimientos sociales e indígenas”⁵⁸, y es corresponsable de su propio desarrollo.

Bolivia Productiva: estrategia económica, apunta hacia la transformación y conformación de la matriz productiva, a través de la cual se aspira cambiar el patrón primario exportador excluyente.

Bolivia Soberana: estrategia de relacionamiento internacional, tiene como propósito la toma de decisiones de manera autónoma, mantener relaciones armónicas y de equilibrio entre los países, y consolidar su soberanía alimentaria y energética⁵⁹.

- 2.7 De acuerdo a la EP, el Banco “realizó un análisis del PND, tanto desde un punto de vista de sostenibilidad macroeconómica general, como de cada uno de sus pilares, identificando desafíos y riesgos asociados a las políticas propuestas”⁶⁰. La base analítica de la EP consistió en 15 estudios y notas técnicas sectoriales sobre los retos que enfrentaba el país⁶¹. Este análisis, junto con las posibles contribuciones del Banco al país, se recogió en el documento Propuesta para el Diálogo de Políticas: Contribución del BID al Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia⁶², que sirvió de base para el diálogo de la política sectorial con las autoridades del Gobierno y la sociedad civil.
- 2.8 El objetivo principal de la EP es “la reducción de la pobreza en forma sostenible...en el marco de los objetivos generales identificados en el PND”⁶³, desafío que también figuraba en la estrategia anterior (2004-2007), y que ha presentado avances limitados, a pesar del “ambicioso proceso de reformas económicas e institucionales llevadas a cabo en Bolivia desde los años ochenta”⁶⁴. Si bien la EP hace mención al respecto, no se realizó una evaluación crítica de las causas fundamentales que incidieron en tales resultados, ni tampoco la influencia de las reformas en el combate a la pobreza.
- 2.9 Además, en la estrategia no se estableció claramente cómo se determinarían los programas a los que se les iba a dar prioridad. Si bien la EP afirma que “la acción del Banco se ajustará a los lineamientos que surgieron del proceso de diálogo y concertación con las autoridades del Gobierno”⁶⁵, no se dió una discusión detallada sobre las reuniones mantenidas ni los acuerdos a los que se llegaron con las autoridades del Gobierno, así como tampoco de las posibles alternativas de intervención⁶⁶. Además, la EP careció de un diagnóstico adecuado para la selección de áreas en las que se planificaba intervenir. Cabe señalar que en el

documento *Bolivia, Propuesta para el Diálogo de Políticas*, no figuraba el eje estratégico de Oportunidades para la Mayoría y Desarrollo con Identidad por lo que se podría deducir que fue incluido después del diálogo mantenido con las autoridades y la sociedad civil. Es importante resaltar la importancia de contar con todos los actores involucrados durante la elaboración de la estrategia para lograr una apropiación de la misma.

- 2.10 Para alcanzar su objetivo, la EP identificó cuatro áreas estratégicas de apoyo del Banco que fueron pertinentes con las metas del Gobierno, ya que figuraban dentro de los objetivos del PND (Anexo 2.3).

2. Los pilares de la estrategia del Banco

a) Pilar 1: Productividad, empleo, e infraestructura productiva

- 2.11 La primera área estratégica giró en torno a la temática de productividad, competitividad, y empleo “a fin de promover un crecimiento económico armónico y sostenido concentrado en territorios con alto potencial económico y claras ventajas comparativas”⁶⁷. El apoyo del Banco se concentró en dos grandes líneas de acción: “(i) integración regional y acceso a mercados por intermedio del financiamiento del mejoramiento de la infraestructura de transporte; y (ii) crecimiento económico y generación de empleo mediante el mejoramiento de la infraestructura productiva y la promoción de la productividad y competitividad”⁶⁸. Dentro del programa operativo de la EP⁶⁹, esta área concentró el mayor número de operaciones y monto de recursos programados (Anexo 2.4).
- 2.12 En materia de infraestructura de transporte, la propuesta identifica áreas de intervención sin un tratamiento adecuado de los desafíos del sector. El Pilar 1 de la EP tenía como propósito “mejorar la eficiencia en la utilización de la infraestructura de transporte, en particular la vial, promoviendo la gestión moderna y sostenible de su conservación y mantenimiento, y avanzar en lograr la conectividad del territorio”⁷⁰. Para tal efecto, se estableció algunas acciones en las que el Banco podría apoyar tales como: rehabilitación y mejoramiento de caminos vecinales y redes secundarias; inversión vial para mejorar la conectividad territorial; esquemas institucionales y financieros de mantenimiento de la infraestructura existente; desarrollo, rehabilitación y mejoramiento de otros medios de transporte; y fortalecimiento institucional de entidades involucradas; entre otras. Si bien el Banco tiene una gran trayectoria en el sector vial, la EP careció de un análisis adecuado sobre los principales desafíos y lecciones aprendidas de su experiencia, que sustente adecuadamente la selección de las actividades programadas frente a las inversiones planteadas en el PND. Además, pese a que la EP reconoce la importancia de fortalecer la capacidad institucional en el sector, no contó con un análisis sobre la política presupuestaria en la sostenibilidad de los proyectos.

- 2.13 Es importante mencionar que en el CPE anterior se resaltó la importancia de dar un mayor valor agregado a la intervención del Banco en el sector de transporte, mencionándose algunos aspectos (determinación de prioridades de las obras y trabajo sectorial, producción de buenos diagnósticos y verificación del trabajo de ingeniería, promoción de salvaguardias ambientales, entre otros) en los que el Banco podría marcar una diferencia. Sin embargo, pese a que el Banco apoyará en la identificación y mitigación de los posibles impactos ambientales y sociales, la programación no refleja que las demás recomendaciones hayan sido considerados. En cuanto a la programación, llama la atención la operación Electrificación Rural, que si bien podría ser pertinente para el tema de mejoramiento de infraestructura productiva, estuvo ausente del diagnóstico y de la propuesta del pilar.
- 2.14 La EP reconoce la importancia del mejoramiento de la infraestructura productiva y la promoción de la competitividad en la generación de empleo y crecimiento económico, pero carece de una base empírica robusta para este diagnóstico. En tal virtud, la EP propuso “contribuir a la consolidación de territorios con economías viables y sostenibles, creando esquemas que vinculen la pequeña propiedad a esquemas comerciales dinámicos y consolidando oportunidades de creación de empleo no-agrícola en dichos territorios”⁷¹. Además, la necesidad de determinar territorios de intervención y contar con operaciones que apoyen el “fortalecimiento de las instituciones que actúan en el ámbito del desarrollo agropecuario, en el terreno de la productividad, y en el acceso al crédito productivo”⁷². Sin embargo, la EP no presentó un trabajo analítico adecuado que justifique la pertinencia de dichas intervenciones en esta área; así como tampoco una clara priorización de las acciones planteadas.

b) Pilar 2: Protección social y desarrollo del sector agua potable y saneamiento

- 2.15 La segunda área estratégica buscaba “apoyar la implementación del PND en lo que respecta a la operacionalización de las políticas sociales”⁷³, y centró el campo de acción del Banco en la implementación de un nuevo modelo de protección social y desarrollo integral comunitario, y en inversiones de agua potable y alcantarillado. Si bien estas áreas estuvieron en línea con el PND, la Estrategia dejó al margen sectores sociales claves en los que el Banco había participado activamente en el pasado, tales como educación y salud. Al respecto, en el CPE anterior se discutió la salida del Banco de educación, y una de las recomendaciones fue buscar la manera de mantener presencia en dicho sector. No obstante, se evidencia que el Banco no logró retomar completamente el diálogo con el Gobierno, y de acuerdo a la EP el apoyo en estos sectores se canalizaría mediante productos no financieros y cooperaciones técnicas no reembolsables.
- 2.16 En lo que se refiere a protección social, la intervención del Banco se construyó en información limitada. A pesar que la reducción de la pobreza es el objetivo del programa del Banco, la EP no contó con un análisis de la situación actual ni retos del sector social para enfocar su programa. Tampoco fijó prioridades claras entre los lineamientos estratégicos y las actividades propuestas, ni precisó cuáles serían

las acciones que tendrían un mayor “impacto” en el combate de la pobreza. Solamente se menciona que el Banco seguirá apoyando “la implementación de un nuevo modelo de intervención mediante el cual se realizarán transferencias auto-condicionadas a comunidades en el área rural”⁷⁴. Además, “el financiamiento del diseño de un modelo de intervención de desarrollo integral comunitario en el área urbana”⁷⁵. Sin embargo, en el programa operativo no figura ninguna de estas intervenciones, y más bien se incluye una operación, Programa Multifase de Apoyo al Plan de Erradicación de Extrema Pobreza, que estuvo notablemente ausente en la propuesta del documento.

- 2.17 En algunos casos, el Banco identificó los desafíos del sector con evidencia analítica, pero no la incorporó como base de programación en la estrategia de país. Por ejemplo, la elaboración de la intervención para agua potable y alcantarillado se basó en una nota sectorial completa. Sin embargo, este trabajo analítico no fue plasmado de manera clara y específica en la Estrategia. Se identificaron ciertas carencias del sector, pero no se definió con precisión el accionar del Banco frente a tal problemática. La propuesta resultó ambigua, incluyendo intervenciones que buscaban apoyar desde la consolidación del marco institucional del sector y la elaboración de un Plan Estratégico, hasta proyectos de ampliación de cobertura y alcantarillado en zonas periurbanas y rurales y otros⁷⁶.

c) Pilar 3: Oportunidades para la mayoría y desarrollo con identidad

- 2.18 El propósito de esta área estratégica era “fortalecer las bases de una sociedad más equitativa”⁷⁷ a través de la promoción y ampliación de las oportunidades para la mayoría. A pesar que este objetivo resulta fundamental en una sociedad con elevados niveles de desigualdad y discriminación, el documento no realizó un análisis detallado de su estructura inherente, o de los grupos en situación de desventaja, así como de sus causas fundamentales. Solamente se señaló que “para el caso boliviano se compone en gran parte de población de origen indígena”⁷⁸.
- 2.19 Carente de tal análisis, la EP no construyó una propuesta articulada alrededor de dicha problemática. Se propuso un conjunto de actividades donde el Banco podría asistir al país, que además de ser demasiado amplias y diversas, la presentaron soluciones aisladas⁷⁹ sin concretarlos en su programación operativa (EP Anexo VIII). Como resultado, se observa una desconexión entre la intencionalidad de la estrategia y lo expuesto en el PND para abordar los temas de inequidad y exclusión social. Mientras el Banco planteó un conjunto de acciones a pequeña escala, el PND propone en el marco de un nuevo patrón de desarrollo una redefinición a gran escala de políticas encaminadas a la reducción de la desigualdad y exclusión social.

d) Pilar 4: Fortalecimiento institucional a nivel nacional y descentralizado

2.20 La cuarta área centró el apoyo del Banco en temas de fortalecimiento institucional a nivel nacional y descentralizado. En la EP se mencionó de manera implícita que la intervención del Banco en esta área se concretaría “una vez se cuente con los resultados concretos de la Asamblea Constituyente, particularmente sobre la descentralización y el rol del Estado”⁸⁰. De tal manera, la EP incluyó un listado tentativo y extenso de temas en los que el Banco podría apoyar a nivel central, transversal, y descentralizado⁸¹. Sin embargo, en la programación el Banco solamente concretó una única operación, Modernización de Gestión Fiscal.

A. Evaluabilidad

2.21 Para dar seguimiento al programa del Banco, la EP definió una Matriz de Resultados que se enmarcó dentro de los cuatro ejes principales del PND (Anexo 2.5). La Matriz incluyó ocho objetivos y nueve indicadores del PND, e identificó 10 objetivos intermedias que el Banco llevaría a cabo para el cumplimiento de los mismos. No obstante, la EP no era evaluable en la medida en la que los objetivos no estaban claramente definidos y los indicadores intermedios del PND a los que contribuye la estrategia del BID no contaron con información suficiente para medir los resultados. De los 10 indicadores establecidos por el programa del Banco, solamente dos presentaron línea de base, y ninguno contó con información de hitos intermedios.

2.22 Además de no ser cuantificables, todos los indicadores del Banco fueron de producto; y, en algunos casos no guardaron una relación clara con los objetivos del programa del Banco⁸². Tres puntos deben ser destacados en lo que refiere a los indicadores presentados. Primero, la ausencia de indicadores de impacto en los pilares 1, 3, y 4 relacionados al propósito de la estrategia: reducción de la pobreza. Segundo, la ausencia de indicadores relacionados a las minorías étnicas, particularmente las poblaciones indígenas y el tema de inclusión y protección social. Tercero, la ausencia de indicadores para medir los resultados del Pilar 1 (productividad y empleo) en términos de la distribución del ingreso y el mercado laboral. En este contexto, si bien en la EP se menciona que “el monitoreo de la matriz se hará de forma integrada con la revisión anual del desempeño de la cartera Banco”⁸³, la falta de precisión en la construcción de la matriz limitó las posibilidades dar seguimiento y medir la efectividad del programa del Banco.

B. El Programa Operativo Propuesto y El Programa De Facto

1. La intención programática

2.23 El programa operativo propuesto para el periodo 2008-2010 reflejó la limitación en la disponibilidad de nuevos recursos. Después de la condonación de deuda en 2007, se decidió establecer un techo programático de \$75 millones por año. No obstante, para fines del 2008 esta norma se flexibilizó, como respuesta a la crisis

financiera internacional, y el monto pasó a \$191 millones en 2009 y a \$200.8 millones en 2010. En este escenario, el Banco programó un total de seis préstamos soberanos para 2008 y 2009, y un inventario de potenciales acciones (10 operaciones) para mantener el diálogo a futuro con el Gobierno (Anexo 2.6).

- 2.24 Si bien el Banco anticipó 16 préstamos, se aprobaron 88 proyectos nuevos. Aunque no fueron anticipadas en el programa operacional (Anexo VIII), las donaciones (incluyendo FOMIN, donaciones de inversión, y cooperaciones técnicas no-reembolsables) representaron 80% (70) del número total de operaciones y 20,3% de los montos originalmente aprobados. Es importante mencionar que en la práctica, el modelo de asignación de recursos de cooperación técnica (CT) y de donaciones no reembolsables bajo la administración del Banco genera incertidumbre sobre los montos y la disponibilidad de recursos, y dificulta la planificación del programa de país.
- 2.25 En términos de las metas institucionales del Banco establecidas en el Octavo Aumento General de Recursos (BID-8), la estrategia estuvo en línea con la promoción de la equidad social (SEQ) y la reducción de la pobreza (PTI)⁸⁴. De las 16 operaciones programadas, nueve fueron clasificadas como proyectos que contribuían a la equidad social, y ocho a la reducción de la pobreza⁸⁵. La proporción de recursos destinados a estas operaciones fue coherente con el mandato institucional de concentrar un 50% de la cartera en tales objetivos⁸⁶.

2. Los instrumentos

a) Operaciones de préstamo

- 2.26 Entre 2008 y 2010, el Banco aprobó 18 préstamos por \$473.1 millones. El Anexo 2.5 presenta la intensión programática frente al programa efectivamente aprobado. En total, 11 de las 16 operaciones programadas fueron aprobadas por un total de \$289.3 millones. Además, se aprobaron siete operaciones no previstas dentro de la programación de la EP por \$183.8 millones, que representó el 39% del total aprobado durante el período cubierto por la EP.

Cuadro 2.2: Distribución de Préstamos Aprobados por Pilares Programáticos

Respecto al enfoque estratégico, el Banco favoreció operaciones relacionadas con el eje de productividad, empleo, e infraestructura productiva. La distribución de préstamos aprobados por pilar fue coherente con el intento programático en términos del volumen de recursos y número de proyectos (Anexos 2.7 y 2.8).

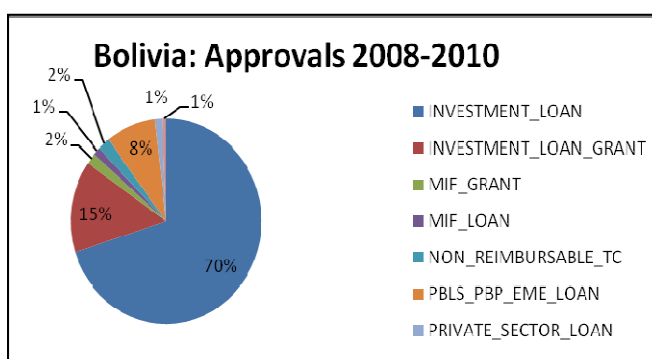
Aproximadamente 69% de los recursos programados se concentró en préstamos que apoyaban el Pilar 1, lo que en cierta medida sugeriría que el Banco sigue considerando que la vía más efectiva para reducir la pobreza es a través del crecimiento económico. El resto se distribuyó entre préstamos relacionadas con el Pilar 2: “protección social y desarrollo del sector agua potable y saneamiento” (26%), y el Pilar 4: “fortalecimiento institucional a nivel nacional y descentralizado” (5%).

Llama la atención la ausencia de operaciones programados bajo el Pilar 3: “oportunidades para la mayoría y desarrollo con identidad.” A pesar que en la EP se manifestó la importancia de tal temática en un país donde “la sociedad boliviana sigue siendo una de las sociedades con una de las brechas más amplias entre pobres y ricos, con graves consecuencias sobre la exclusión y la dificultad de la gente pobre de salir del umbral de pobreza”⁸⁷.

2.27 Dadas las “variadas necesidades de apoyo al desarrollo requerido por el país para reducir la brecha de la pobreza”, la estrategia impuso “una mayor focalización de las actividades del Banco como postulado”⁸⁸. Sin embargo, no se respaldó su intencionalidad con un diagnóstico del problema. Los 18 préstamos aprobados entre 2008 y 2010 fueron distribuidos en todas las principales áreas de actuación del Banco: energía (2), infraestructura (2), agua y saneamiento (2), agricultura (3), reforma y modernización del estado (3), sectores social (2) desarrollo urbano (1), turismo (1), medio ambiente (1), y sector privado (1). Si bien el Banco intentó mejorar su focalización, no se refleja una reducción significativa en la dispersión temática de proyectos a consecuencia de la tensión existente entre el enfoque estratégico conceptual y las demandas por proyectos originadas en los departamentos operativos del Banco o los ministerios de línea del país.

2.28 Para tener mayor flexibilidad de adaptarse al dinámico proceso de cambio que vive el país, la EP anticipó mayor uso de enfoques programáticos y instrumentos flexibles como los préstamos de enfoque sectorial amplio (SWAP) y la línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP). En actualidad, el programa priorizó el uso de instrumentos de inversión en 16 de los 18 préstamos. El financiamiento de dos PBLs fue dirigido al área estratégica de fortalecimiento institucional. Para una distribución detallada por instrumento, ver Figura 2.1.

Figura 2.1: Distribución de Instrumentos Financieros



b) Cooperaciones técnicas

2.29 El apoyo técnico ofrecido a Bolivia fue importante. El Banco aprobó 45 proyectos por un monto total de \$12.0 millones y tres donaciones de inversión por un total de \$86.7 millón⁸⁹. En términos financieros, el programa de CTs apoyó mayormente al área estratégica de protección social y desarrollo del sector de agua potable y saneamiento con \$84.9 millón (Fondo Español). El pilar de productividad y competitividad contó con 11% del monto aprobado (\$10.6 millón); y fortalecimiento institucional a nivel nacional y descentralizado con 3% de la cartera de donaciones aprobadas (\$2.7 millones). Cabe notar que la única operación aprobada en el área estratégica de desarrollo con identidad fue una CT por medio millón de dólares (Anexo 2.9)⁹⁰.

2.30 En la EP se mencionó que el Banco “continuará brindando su apoyo técnico mediante productos no financieros y cooperaciones técnicas no reembolsables en aquellos sectores que el Banco venía apoyando en el pasado, tales como educación y salud”⁹¹. En la práctica, el apoyo del Banco en los sectores de educación y salud se canalizó a través de 3 CTs, que suman \$1.8 millones. En salud las operaciones giraron en torno al fortalecimiento de la provisión de los

servicios de salud y al mejoramiento del estado nutricional de los menores; y en educación a la ampliación de las oportunidades educativas de los adolescentes en Potosí. Si bien el Banco intentó mantener su presencia en estos sectores su apoyo resultó ser marginal frente al trabajo que venía llevando a cabo previamente.

c) Sector privado

- 2.31 En la caracterización de la cartera 2008-2010, las oportunidades de financiamiento al sector privado por parte del Banco prácticamente desaparecieron. Sin embargo, el Banco mantuvo el diálogo con el sector privado financiando 24 operaciones del FOMIN y el Programa de Empresariado Social II que se concentraron casi en su totalidad en el área de desarrollo de micro y pequeña empresas (Anexo 2.10). De hecho, la cartera del FOMIN aumentó 22% con respecto al período de la estrategia anterior. Aunque ninguna de estas operaciones fue programada, el valor de la cartera de esta ventana alcanzó \$21.9 millones. Además, el Banco facilitó un TFFP de \$7.0 millones.

Cuadro 2.3 – Análisis de la Evolución del Programa del Banco en Bolivia 2008-2010

La coherencia entre la Estrategia del País y el ejercicio de programación 2010 fue baja. La comparación de la matriz de resultados incluida en el documento del Programa de País de 2010⁹² con la de la Estrategia de País ofrece información sobre la evolución de los objetivos de desarrollo del Banco durante el período evaluado y su alineamiento con la estrategia aprobada. De los ocho objetivos del Plan Nacional de Desarrollo establecidos por el Banco en su estrategia, tres fueron retirados en el Documento del Programa de País. El objetivo más estrechamente alineado con el propósito de la estrategia, "erradicar la pobreza y la exclusión y ampliar el acceso servicios básicos", fue uno de los objetivos que se eliminó. Un quinto pilar se añadió en el 2010: "Sistemas Fiduciarios del País en Adquisiciones y Gestión Financiera". Contrario a lo antes mencionado, la estrategia anticipó que el apoyo a la iniciativa de reformas del nuevo Gobierno de Bolivia se definiría "una vez que cuente con los resultados concretos de la Asamblea Constituyente"⁹³. En este sentido, su inclusión está alineada con la intensión estratégica del Banco.

Según el Matriz de Efectividad en el Desarrollo, "solamente 39% de la programación de 2010 está alineada con los objetivos planteados en la matriz de resultados de la estrategia del BID con Bolivia; y...solo en 4% de las intervenciones que conforman el Documento de Programa de País 2010 se puede identificar la relación de las metas con los indicadores de la matriz de resultados" de la estrategia aprobada⁹⁴.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BID EN BOLIVIA

- 3.1 El Capítulo III evalúa la preparación y la entrega del programa del Banco usando métricas estándar de la eficacia operacional calculados por OVE, y complementados por la información obtenida durante misiones y entrevistas.

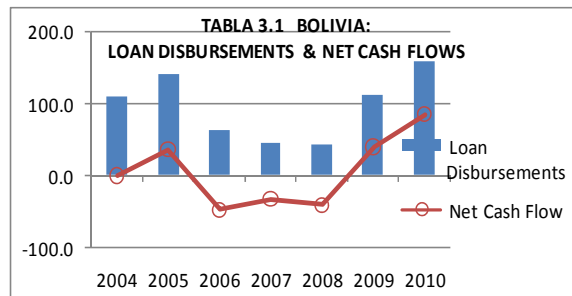
A. La Cartera de Préstamos

- 3.2 La cartera de préstamos en evaluación consta de: (i) 28 préstamos por \$796,7 millones que se encontraban en diversas etapas de ejecución al final de 2007; y (ii) 18 préstamos aprobados entre 2008 y 2010 por \$473.1 millones (Anexo 3.1). A Diciembre 2010, 24 de las 46 operaciones estaban en ejecución, 15 habían sido completadas, una cancelada, y seis estaban pendientes de ratificación. De los 15

préstamos concluidos, 11 exigieron prórrogas (6 a 105 meses), con una media de 48 meses. Esta cifra presenta un desfase de 18 meses (66%) con respecto a la media del Banco (30 meses para préstamos de inversión). Siete de las 24 operaciones que siguen en ejecución tienen prórrogas de entre 12 y 47 meses.

B. Los Flujos Netos

3.3 *Los flujos netos del BID hacia el país totalizaron \$85.9 millones entre 2008-2010.* En 2009 los desembolsos se incrementaron en 260% revirtiendo la tendencia negativa que afectó al periodo anterior (Tabla 3.1 y Anexo 3.2).



3.4 Las aprobaciones durante 2008-2010⁹⁵ aumentaron comparadas al monto aprobado durante la estrategia 2004-2007 (\$404.7 millones). El promedio anual de los montos aprobados se duplicó (1.96 veces), alcanzando \$197.9 millones anuales frente a \$101.2 millones durante el periodo previo. En términos de programación, el total aprobado para préstamos soberanos totalizó \$466 millones⁹⁶, representado 1.5 veces el monto proyectado en la estrategia de país. Si bien las aprobaciones fueron mayores a las proyecciones, los desembolsos también aumentaron 1.6 veces más de lo proyectado como promedio anual.⁹⁷

3.5 Los desembolsos provenientes del Fondo para Operaciones Especiales (FOE) fueron aproximadamente equivalentes al 140% del repago de principal de capital ordinario (ORC). Los desembolsos FOE representaron 75% (\$234 millones) de los desembolsos totales durante el periodo de la estrategia, mientras que 93% de los pagos de capital sirvieron para saldar \$166.8 millones de deuda de ORC.

C. Eficiencia

3.6 Las métricas estándar de tiempos de preparación de las operaciones apuntan a resultados mixtos. El ciclo de preparación de los proyectos de inversión en el país resultó inferior al promedio del Banco. Para el trienio 2008-2010, el tiempo promedio de preparación de los proyectos fue siete meses menor que el resto del Banco. No obstante, el tiempo de preparación mejoró significativamente durante el período de la estrategia; en el período 2004-2007 alcanzó 19.1 meses y se redujo un 33% a 12.9 meses (Anexos 3.3 y 3.4).

3.7 El tiempo promedio entre la aprobación y el primer desembolso (9.5 meses) continuó siendo superior que la media del Banco (8.6 meses) durante el periodo evaluado. Sin embargo, este indicador ha mejorado sustancialmente, con una reducción de 7.4 meses comparado con el período de la estrategia anterior. Parte de estos retrasos se deben a la demora en la ratificación de los préstamos. Por

- ejemplo, en 2008, transcurrieron nueve meses entre la aprobación de los proyectos de inversión y su respectiva ratificación (incluyendo seis meses entre la firma y la ratificación). En 2009, el tiempo para alcanzar la ratificación se agilizó levemente (seis meses en promedio entre aprobación y ratificación).
- 3.8 Los costos de preparación de proyectos superaron los costos promedio para el Banco. Para los préstamos aprobados, el costo promedio de preparación se incrementó entre 2008 a 2009 un 77%, pasando de \$7.263 por millón aprobado a \$12.992. Esto se debe principalmente a dos programas atípicos, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (BO-L1047) y Agua y Alcantarillado Periurbano (BO-L1034), cuyos costos por millón aprobado alcanzaron \$30.467 y \$23.205, respectivamente. Así, el país se posiciona en quinto lugar con los costos de preparación más altos, encontrándose 60% por encima de la media del Banco (\$8.065 en 2009). En 2010, esta métrica alcanzó \$8.834 por millón aprobado, aproximadamente 10% por encima del promedio del Banco.
- 3.9 Los costos de ejecución de las operaciones son casi el doble del promedio del Banco. Para las operaciones en ejecución durante 2008 que realizaron desembolsos, el promedio de los costos de ejecución por millón desembolsado representó 14% (\$137.064). Si bien esta situación se normalizó en 2009 cuando se redujo a 3%, empeoró nuevamente en 2010 cuando el costo por millón ejecutado se elevó a 14% debido a retrasos en la ejecución. En promedio, el costo de ejecución de las operaciones de préstamo en Bolivia durante 2008-2010 duplicaron la media del Banco.
- 3.10 En el contexto del realineamiento, la Representación del Banco en Bolivia (CBO) emprendió un importante esfuerzo con el plan de acción y el proceso de modernización. Se implementó un cuadro de mando (*balanced scorecard*) con el objetivo de reducir tiempos de ejecución y agilizar desembolsos. Como se muestra en esta sección, las métricas para Bolivia presentan mejoras. Por ejemplo, una de las actividades del plan de acción fue la agilización de la cartera. Un pronóstico de desembolsos se definió como indicador para esta meta. Este último fue cumplido y sobrepasado; los desembolsos pasaron de \$43 millones a \$158.6 millones en 2010. Por otra parte, el plan incluía la implementación de un modelo de oficina de gestión por resultados. A este efecto, la CBO implementó exitosamente informes de cartera y coyuntura a partir de Marzo de 2009. Esta modernización ha permitido trabajar más cercanamente con los fiduciarios, mejorar la relación con las autoridades, aumentar la capacidad de anticipar problemas, e incitar al equipo de la Representación a ser más proactivo. Se han creado varias brigadas con participación de las contrapartes que se reúnen periódicamente (en promedio cada 2 semanas) para discutir el progreso de las operaciones e intentar solucionar los problemas que se presenten.
- 3.11 La CBO carece de especialistas sectoriales en áreas críticas en el País. Es importante notar la creciente demanda de apoyo del BID por parte del país. El aumento en operaciones aprobadas, de la cartera activa y de los saldos por desembolsar, no fueron acompañados por un aumento en el personal profesional

en la Representación. Es más, el número de profesionales disminuyó durante el período de la estrategia. Por ejemplo, la Representación contaba con 19 profesionales al inicio de la estrategia anterior (2004-2007), pero solo con 13 al inicio de la estrategia bajo evaluación (2008-2010)⁹⁸. Esto se traduce en sobrecarga de trabajo para los especialistas, agudizado por la ausencia de especialistas en temas indígenas, agua, hidrocarburos y energía. La razón promedio de carga de proyecto por especialista técnico⁹⁹ pasó de 4.9 en 2008 a 8 en 2010, en un contexto donde el portafolio crece. En un país como Bolivia, estas insuficiencias presentan obstáculos para la ejecución de la cartera.

- 3.12 Para mantener su pertinencia y mejorar su desempeño, la COB llevo a cabo esfuerzos importantes para “sanear” la cartera antigua y para adaptar sus proyectos a las prioridades del Gobierno. El proceso de gestión por resultados, se tradujo en la aprobación de operaciones dentro del marco del nuevo patrón de desarrollo, la finalización de varios préstamos anteriores, y en la cancelación de componentes que ya no eran relevantes para el país. Principalmente en el 2009 se registró el mayor monto de cancelaciones (\$19.7 millones). Esto también se vio reflejado en una reducción en la edad del portafolio que pasó de 4.5 años en el 2007 a 3.17 años en el 2010.

D. Coordinación con los Donantes

- 3.13 Respecto a la Declaración de París (DP) en el período 2008–2010, se presentan ambos avances y limitaciones. El Banco, a través de la Representación, es miembro organizador y fundador del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS)¹⁰⁰. El GruS está conformado por toda la Cooperación Internacional (CI) tradicional, y el BID participa activamente en los esfuerzos de coordinación y cooperación. En términos de armonización, el CPE anterior indicó que el Banco participó en el establecimiento de reuniones cuasi periódicas con los organismos de la CI, pero que la ausencia del Gobierno en este foro limitaba su eficacia. Esto se confirmó con el criticismo de representantes de organismos de la CI sobre la falta de consulta y la toma de decisiones unilaterales respecto a cambios en el programa por parte del BID¹⁰¹. Desde entonces, los avances registrados incluyen reuniones mensuales y el Gobierno es invitado a participar periódicamente¹⁰². Además, se prevé que el Banco formará parte de la troika de coordinación del grupo y que ocupará la posición de Presidente en 2012¹⁰³.

IV. RESULTADOS

- 4.1 Este capítulo describe los principales resultados del Programa del Banco en Bolivia. El análisis está estructurada: (i) alrededor de las cuatro áreas estratégicas definidas por la EP; y (ii) en el conjunto de préstamos que fueron desembolsadas en más de un 50%, aun cuando se hubieran aprobado previa a 2008. Cabe

mencionar que en la documentación de resultados, OVE toma en cuenta toda la trayectoria de las operaciones seleccionadas.

A. Pilar 1: Productividad, Empleo e Infraestructura Productiva

1. Transporte

- 4.2 Entre 2007-2008, la red vial transportó aproximadamente 93% de los pasajeros, 26% del valor de las exportaciones, y 93% de las importaciones¹⁰⁴. Dada la importancia en el desarrollo del país, el sector ha atraído una gran participación de la cooperación internacional. Según una evaluación del sector vial realizada por OVE (2010), “la intervención de los organismos internacionales durante los últimos años representó más del 70% del gasto total destinado a estudios de pre-inversión, inversiones en construcciones de nuevas vías, así como en la rehabilitación y mantenimiento de las rutas existentes¹⁰⁵.” De acuerdo a la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), a Julio 2010, los socios internacionales más activos fueron: (i) CAF - \$1,207 millones; (ii) BID - \$299 millones; (iii) Gobierno de Venezuela \$272 millones; (iv) PROEX \$120 millones; y (v) Banco Mundial - \$97 millones¹⁰⁶. Asimismo, la ejecución de la inversión pública en transporte pasó de 30% en 2000 a 44.7% en 2007 (3.5% del PIB¹⁰⁷)¹⁰⁸.
- 4.3 La cartera de préstamos del Banco comprendió siete operaciones por un valor de \$350 millones, incluyendo: (i) financiamiento para la ampliación, rehabilitación y mantenimiento de los principales corredores de la Red Vial Fundamental (RVF) con el fin de promover la integración regional; (ii) apoyo a la conformación de modelos sostenibles para el mantenimiento de la RVF, incluyendo la posibilidad de incorporación de la iniciativa privada, así como actividades de fortalecimiento de las instancias de gestión, administración, y en particular, de gestión ambiental; y (iii) soporte para la mejora de la seguridad vial¹⁰⁹.
- 4.4 De los proyectos en cartera, solo dos alcanzan los criterios para ser evaluados: el BO0098 Carretera Ventilla-Tarapaya (1999, \$52 millones) terminado en 2010, y el BO0036 Corredor de Integración Santa-Cruz-Puerto Suarez (2002, \$75 millones) que se espera termine su ejecución en 2011¹¹⁰. En términos de ejecución, ambas operaciones evaluadas presentaron retrasos significativos, según los PPMRs, debido al exceso de condiciones previas y condiciones cruzadas con otros proyectos, el exceso de subcomponentes que resultan en una ejecución compleja, y demoras relacionadas a adquisiciones¹¹¹. La ejecución de BO0098 fue más de doble lo anticipado (129 meses vs. 48). Sin embargo, en términos de progreso de implementación, el proyecto siempre fue calificado como “satisfactorio” por el Banco. A su vez, el BO0036 lleva 47 meses de prórroga.
- 4.5 En términos de efectividad, según los informes de gestión y monitoreo del Banco (PPMRs y PMRs), el BO-0098 logró su objetivo de reducir el tiempo promedio de viaje de 5 a 3.5 horas a través de la pavimentación y mejoramiento de 249 km del corredor Norte-Sur entre Oruru-Potosí. Aunque el PPMR (2008) indica que “se mejoró el nivel de servicio del corredor vial norte-sur contribuyendo a la

integración de cuatro Departamentos en el corredor Norte-Sur, y el intercambio comercial con la Argentina,” no sustenta su aseveración con datos. La evaluación de impacto está programada para 2011. Con respecto al BO0036, a fines de 2010, se logró construir y pavimentar aproximadamente 104 (83%) de los 125 km entre El Tinto y San José; y rehabilitar otros 139 km entre Robore y El Carmen¹¹². Una vez terminado el programa, se espera presentar los resultados de impacto.

- 4.6 El CPE anterior (2008), concluyó que “el valor agregado del Banco ha sido insuficiente para atender a algunas de las prioridades fundamentales de la actual administración de la ABC. Asimismo, 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 ambiente¹¹³.”

2. Electricidad¹¹⁴

- 4.7 Bolivia es un país con altos niveles de desigualdad en términos de la cobertura de electricidad. En 2010, 11% de los hogares urbanos y 56% de los hogares rurales no tenían acceso a electricidad, y el crecimiento de consumo de energía era alrededor de 2.7%¹¹⁵. Según el Reporte de Supervisión de Proyecto (2010), el BO-L1002, Líneas de Transmisión Eléctrica Bolivia (2004, A-1 \$31.0 millones; 2008, A-2 \$3.8 millones) logró su objetivo original de “contribuir al mejoramiento de disponibilidad y fiabilidad del sistema eléctrico¹¹⁶,” al proporcionar un incremento del 40% de electricidad a nivel nacional en 2006¹¹⁷. El préstamo A-2 tenía como objetivo mejorar y expandir la fiabilidad del sistema eléctrico rural hasta el noroeste de la ciudad de Santa Cruz. La capacidad de utilización de la línea Carrasco-Arboleda se incrementó de 52.9% (2008) a 99.8% (2009). Además, la capacidad de la línea Arboleda-Urubo, que también abastece una parte urbana de Santa Cruz, pasó de 20.8% (2008) a 93.9% (2009).

3. Productividad y Empleo¹¹⁸

- 4.8 El BO-0176 Programa de Servicios Agropecuarios (2000, \$34 millones) terminó de ejecutarse en 2009, después de una prórroga de 48 meses y la cancelación de \$3.8 millones. El objetivo del programa era “incrementar los ingresos de los productores agropecuarios bolivianos, mediante inversiones que al fortalecer los servicios técnicos de generación y transferencia de tecnología y de sanidad agropecuaria, mejoren la eficiencia productiva y la calidad de los productos.” Los resultados esperados eran: (i) incremento en ingresos de los productores beneficiarios, entre un 20% y un 40% a los observados en 1997-1999; y (ii) al 2007, los productos agropecuarios bolivianos cumplen los estándares de calidad y sanidad exigidos por los mercados nacionales e internacionales.
- 4.9 En cuanto a resultados, 83.518 beneficiarios directos fueron registrados en 277 Proyectos de Innovación Tecnológica Aplicada en las 30 cadenas priorizadas¹¹⁹. Estos beneficiarios han incrementado su ingreso familiar en promedio un 84%, con mejores resultados en aquellos relacionados a la producción de cebolla, ají, y

- principalmente tomate. Sin embargo, quedan grandes dudas sobre la validez de estos resultados debido a que fueron calculados por diferentes entidades y bajo diferentes metodologías¹²⁰. Además, en 2009, el Gobierno abandonó el modelo institucional para la transferencia de tecnología agropecuaria puesta en marcha, a favor de otro modelo con raíces en el sector público. En cuanto al segundo objetivo “los productos agropecuarios bolivianos cumplen los estándares de calidad y sanidad exigidos por los mercados nacionales e internacionales”, el proyecto no presentó datos de resultados¹²¹.
- 4.10 El BO0179: Programa de Apoyo Productivo Rural (2003, \$13.5 millones) tenía como fin contribuir a reducir de manera sostenible los niveles de pobreza rural.¹²² Sin embargo, sólo se desembolsaron \$1.2 millones. El Gobierno solicitó la cancelación de los recursos no desembolsados bajo la implementación del Alivio de Deuda Multilateral y la reforma del financiamiento concesional en el BID.¹²³ Por lo tanto, se terminó ejecutando solamente uno de los tres componentes (promoción y capacitación de beneficiarios para preparar y gerenciar proyectos productivos rurales), alcanzándose la meta de 3,300 beneficiarios capacitados. Si bien el préstamo alcanzó su meta física, los beneficiarios no pudieron practicar lo que aprendieron por medio de los componentes que brindaban asesoría técnica y financiamiento fueron cancelados. Los costos directos del único componente ejecutado fueron de \$200 mil, pero se desembolsaron \$722 mil en costos de administración y supervisión, y \$253 mil en costos concurrentes y financieros.
- 4.11 Aprobado en 2002, el principal objetivo del BO0174: Programa Desarrollo Turístico Sostenible (\$10 millones) era contribuir al establecimiento de una imagen de Bolivia como destino turístico internacional.¹²⁴ El proyecto tuvo una ejecución de más de siete años, y una extensión de 36 meses. Producto de cambios institucionales durante el transcurso de la ejecución, la administración del proyecto quedó dividida en dos ministerios: Vice Ministerio de Turismo (VMT) y Ministerio de Planificación.¹²⁵ Para el subprograma I, los principales problemas de ejecución estuvieron relacionados con la contratación de servicios externos; en tanto, el subprograma II sufrió constantes cambios de coordinador.¹²⁶
- 4.12 El proyecto terminó en 2010, y algunos de los productos del programa se enmarcan en la estrategia de promoción del subprograma I, destacándose la participación de Bolivia en 20 ferias internacionales, la realización de tres talleres de operadoras donde se expusieron los proyectos apoyados por el Banco, y la creación de un portal internet que está siendo mantenido por el VMT¹²⁷. Como resultado de esta operación y del interés de las autoridades de seguir trabajando en el sector, en 2010 se aprobó un nuevo proyecto, BO-L1039: Programa Nacional de Turismo Comunitario por \$20 millones.
- 4.13 El BO-L1016 Apoyo al Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (2007) consistió en una Operación Multisectorial de Crédito de \$12.3 millones destinada a proveer fondos para las líneas de segundo piso del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), con el fin de que, a través de Instituciones Crediticias Intermedias, se pueda ofrecer financiamiento a PYMES. El programa

se completó en 2010, mucho antes del plazo original (2012). Los resultados buscaron ser medidos en términos de la calidad de los subpréstamos del programa en comparación al sistema financiero. En el último PMR, se reporta que se logró desembolsar el monto estipulado. Sin embargo, se entregaron 649 créditos de los 820 previstos, debido a que, según el BDP, la crisis financiera del 2008 impuso condiciones en el mercado que se tradujeron en menores colocaciones. Por otro lado, el indicador de calidad de préstamos¹²⁸, fue modificado hacia una meta menor de calidad. De esa forma, de acuerdo al último PMR, se habría alcanzado cumplir la meta redefinida.

B. Protección Social y Desarrollo del Sector Agua Potable y Saneamiento¹²⁹

1. Agua y Saneamiento

- 4.14 La operación BO0125, Saneamiento Básico Urbano (1996, \$70 millones), se desarrolló en medio de varios acontecimientos en el sector desde fines de los 90's, que incidieron en su ejecución¹³⁰. El préstamo fue declarado en estado de alerta por varios años, contó con una extensión de 105 meses, y finalmente fue cancelado a fines del 2009, dejándose sin ejecutar 18% de los recursos asignados. En cuanto al objetivo general “mejorar las condiciones de higiene y de salud de la población urbana boliviana, mediante la ampliación y el mejoramiento de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en ciudades mayores de 5.000 habitantes”, el programa logró avances importantes. En total se beneficiaron a unos 689.000 habitantes en el área urbana con servicios de agua potable y alcantarillado, casi el doble de la población propuesta. El consumo de agua potable pasó de 20 a 113 litros por habitante por día, la cobertura de agua potable en las ciudades participantes se incrementó en 17%, y la de alcantarillado sanitario en 33%. Sin embargo, no se cuenta con información que permita estimar los alcances en las condiciones de higiene y salud de la población.
- 4.15 Según el PCR, el programa no logró su objetivo institucional de “implementar un marco regulador para el sector, y apoyar en el fortalecimiento institucional del ente regulador.” Se revela que “luego de haber invertido en la Superintendencia de Saneamiento Básico para fortalecerla y que funcione adecuadamente, a inicios del año 2009, el Gobierno decide eliminar esta entidad y crear otra denominada “Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento”.
- 4.16 El préstamo dirigido al área rural BO0175, Saneamiento Básico Municipios Pequeños (1999, \$40 millones) tuvo una extensión de 51 meses. El proyecto terminó su ejecución en 2010 dejándose sin ejecutar 4% de sus recursos. Sus objetivos eran: (i) incrementar la cobertura y calidad de los servicios de saneamiento básico en poblaciones de hasta 10.000 habitantes¹³¹; (ii) fortalecer la capacidad operacional de las municipalidades y del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos; y, (iii) buscar la auto sostenibilidad de dichos servicios.

- 4.17 De acuerdo al PCR, el cumplimiento de los objetivos planteados fue clasificado como poco probable. Se menciona que “si bien se construyeron los sistemas de agua y saneamiento, y existe evidencia de que fueron entregados a los municipios correspondientes; no se pudo evidenciar la entrega de los proyectos a los operadores comunales, y tampoco se pudo evidenciar su funcionamiento. Por lo tanto, no se puede afirmar que la cobertura de servicios satisfactorios y sostenibles se incrementó”. Asimismo, señala que a pesar de que el componente de desarrollo comunitario se implementó “no tenemos evidencia de resultados positivos; tampoco contamos con evidencia explícita sobre el involucramiento de la comunidad;” lo que podría tener implicación en la sostenibilidad del programa.
- 4.18 Si bien no se cuenta con información que permita determinar el aporte de las operaciones al sector, se podría inferir que fue limitado al considerar la evolución en la cobertura de agua potable y alcantarillado en el país. Según UDAPE, el porcentaje de hogares sin acceso a agua potable por red pública en zonas urbanas pasó de 7,7% (1996) a 5,2% (2007)¹³²; y, en el caso de las localidades rurales de 77% (1999) a 60,6% (2007). Respecto a servicios de alcantarillado, la proporción de viviendas sin alcantarillado en las ciudades pasó 57,7% (1996) a 44,2% (2007), y en el campo de 99,2% (2006) a 95,9% (2007). Cabe resaltar que el acceso estuvo marcado por una alta desigualdad entre el área urbana y rural, por lo que se hubiese esperado una mayor participación del Banco en dicha zona. No obstante, es importante mencionar que, entre 2007 y 2009 se aprobaron dos préstamos que focalizaron los esfuerzos en el área rural y periurbana, buscando acortar la brecha entre las zonas urbana y rural¹³³.

2. Vivienda

- 4.19 La operación BO0008, Programa de Apoyo a la Política de Vivienda, fue aprobado en 1998 por \$45.8 millones. Su objetivo general era “apoyar la implementación de la Política Nacional de Vivienda del Gobierno de Bolivia con el propósito de mejorar la situación habitacional de las familias bolivianas, particularmente las de menores ingresos”¹³⁴. El programa consideró en su diseño original tres subprogramas: “A: implementación de la reforma legal e institucional del sector; B: desarrollo del mercado secundario de crédito; y, C: mejoramiento de barrios”. Posteriormente, como respuesta al terremoto ocurrido en 1998 en las localidades de Aiquile, Mizque y Totora, se incorporó un componente adicional “D: apoyar la reconstrucción de las viviendas siniestradas en el terremoto”. El programa requería del apoyo de un Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos fortalecido; sin embargo, los cambios de política originados con cada nuevo Gobierno afectaron la continuidad en la implementación de los distintos componentes, así como sus respectivos resultados.

Cuadro 4.1: Problemas de Ejecución y Resultados: Programa de Apoyo a la Política de Vivienda (BO0008)

En el caso del *Subprograma A*, los alcances fueron parciales. Por un lado, se avanzó en el apoyo a la reforma del sector, donde se destaca la aprobación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos; y, por otro lado, no se logró contribuir al fortalecimiento institucional del Ministerio de Vivienda como estaba planificado.

El *Subprograma B* fue cancelado, y como se menciona en el PCR, “con ello uno de los aspectos fundamentales...que no se logró fue la inserción de la banca privada en la provisión de crédito para vivienda popular; tampoco se pudo generar una entidad financiera de segundo piso para el sector.”

El *Subprograma C* se alcanzó sus metas de provisión de agua potable y alcantarillado, vías, drenaje pluvial, alumbrado público, centros comunitarios, y campos deportivos. Inicialmente el programa había planificado solucionar el problema habitacional de 23.000 familias, y al finalizar se benefició a 25.088. Además, se destaca el fortalecimiento del equipo del Municipio de La Paz donde se creó una unidad especial para la implementación del programa. Sin embargo, no se presenta información que sustente los alcances del programa en elevar la calidad de vida de la población.

De igual manera, el *Subprograma D* entregó el número de viviendas establecidas, pero no se logró con la participación de los pobladores de la zona en la reconstrucción de las viviendas como planificado. El programa fue modificado tres veces, estuvo en estado de alerta, y se completó seis años después de lo planificado.

Si bien el programa benefició un número importante de hogares, queda mucho por hacer en el sector. Según UDAPE, a nivel nacional el porcentaje de hogares sin vivienda propia pasó de 34,5% en 1999 a 38,2% en 2007; situación que es más grave en el área urbana donde en 2007 un 48,1% de las familias no tenían acceso a vivienda.

- 4.20 Por su parte, la operación BO0216 Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano (PRU) tiene como objetivo “promover el desarrollo urbano, social y económico del Centro de La Paz, revirtiendo el proceso de deterioro físico y social que esta área ha experimentado especialmente en la última década¹³⁵.” Hasta la fecha se ha desembolsado un 97% de los \$28.5 millones del préstamo, y se espera que la operación se complete en 2011. De acuerdo a la evaluación de medio término¹³⁶, se registraron avances en los productos e intervenciones del componente relacionado con la recalificación del ambiente urbano. El progreso del componente de promoción y desarrollo social ha sido reducido, “debido a que la problemática en la que se interviene supera físicamente el Casco Urbano Central, supone la resolución de problemas estructurales y subyacentes, que el PRU y mucho menos el Componente II pueden influir.”¹³⁷ En temas de fortalecimiento institucional se prevé que se alcanzará parcialmente el objetivo planteado¹³⁸.
- 4.21 El objetivo del préstamo BO0223 Programa de Drenaje Pluvial de La Paz (2007, \$20 millones) es “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de La Paz, siendo su propósito la disminución de los daños humanos y materiales causados por eventos hidrometeorológicos extremos”¹³⁹. El último PMR¹⁴⁰ indica que el proyecto está alcanzando los productos y resultados de acuerdo a lo planeado. A la fecha, se ha desembolsado el 59% del monto total, y se tiene programado que la operación sea completada en el 2012.¹⁴¹

3. Desarrollo social y ambiental

- 4.22 El BO0033, Proyecto de Protección Ambiental y Social en el Corredor Santa Cruz-Puerto Suárez (2002, \$21 millones), se originó como respuesta a la preocupación que suscitó el proyecto vial BO0036 en materia de impacto

ambiental y social.¹⁴² De acuerdo a entrevistas realizadas en la COB, se evidencia que el diseño del proyecto resultó ser demasiado ambicioso y complejo. La coordinación entre varios actores se tornó complicada; a lo que se sumó una serie de contratiempos con la unidad ejecutora¹⁴³. Los programas, en general, se encuentran atrasados y en algunos casos ni siquiera se han llegado a ejecutar¹⁴⁴. El último PMR¹⁴⁵ situó a la operación en estado de “alerta”, indicando que es necesario que se tomen acciones especiales para que se desarrolle de acuerdo a lo planificado. Esto resulta preocupante si se considera que se ha desembolsado casi 60% de los recursos, y que la operación finalizaría en 2012. En el CPE anterior se había advertido sobre algunos problemas graves en la etapa inicial de ejecución, y la evidencia reflejaría avances limitados en la solución de los mismos.

A. Oportunidades para la Mayoría y Desarrollo con Identidad

- 4.23 A pesar de que el Banco no programó en su plan operativo ningún préstamo bajo este pilar estratégico, el BO0221 Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal, (2004 \$28.5 millón) tenía un objetivo alineado a este pilar. Específicamente, el programa buscaba “elevar los niveles de inversión productiva en el campo y la capacidad de recaudación de ingresos municipales a través de la regularización, perfeccionamiento, y mejora de la seguridad jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles rurales del país.”¹⁴⁶ La ejecución del programa es integral al éxito del Programa de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria del Gobierno. De acuerdo el estado de avance presentado por el Gobierno¹⁴⁷, el proyecto ha arrojado resultados que han aumentado la eficiencia en la administración de la tierra y en los derechos de los propietarios.

Cuadro 4.2: Resultados del Programa de Saneamiento de Tierras y Catastro Legal (BO0221)

Hasta el cierre de la gestión 2010, los expedientes y planos catastrales digitalizados e incorporados al sistema pasaron de cero a 87,100 (99% completado); siete de los nueve departamentos del Instituto Nacional de Reforma Agraria fueron interconectados al sistema; resoluciones de saneamiento fueron finalizadas para 11.8 millones de hectáreas; y 10.6 millones de hectáreas fueron fiscalizadas (cumplimiento de meta de 125%). Si bien la operación espera que la mejora de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra genere impactos positivos como “(i) mejora de los niveles de inversión tanto productiva como aquella relacionada con la conservación de suelos; y (ii) mayor acceso de muchos productores y grupos de bajos ingresos a los beneficios derivados de derechos de propiedad claros, tales como crédito y mercado de tierras”, no se incluyeron indicadores para medir su impacto en relación a productividad, pobreza, empleo, o acceso a crédito. Además, la línea de base socio-económica y tributaria para la evaluación ex post fue levantada recién, después de seis años de ejecución.

B. Fortalecimiento Institucional a Nivel Nacional y Descentralizado¹⁴⁸

- 4.24 El desempeño de los proyectos del sector (aprobados bajo estrategias anteriores) mejoró considerablemente durante el periodo programado, a comparación de su desempeño en ciclos anteriores. Parte de esto se debió a una mejora en la comunicación y promoción de estos proyectos por parte de la Representación, además el voluntad político del Gobierno a los objetivos del sector.

- 4.25 El programa BO0196 Modernización de la Administración Financiera Municipal (2001, \$20 millones) fue diseñado para extender la implantación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) a los gobiernos locales,¹⁴⁹ con el objetivo final de “contribuir al logro de mayor eficiencia, transparencia y control en la gestión financiera pública¹⁵⁰.” El programa finalizó casi en el doble del tiempo planificado. Los principales problemas de ejecución giraron en torno a la falta de un diseño realista y consistente con el monto aprobado, el plazo programado, y la capacidad institucional del organismo ejecutor. El indicador del objetivo principal tenía la meta de implantar el SIGMA en 91 municipalidades; sin embargo, no se identificó una métrica para medir los resultados esperados. Tampoco se consideró los elevados costos que implicaría implementar el sistema en los municipios más pequeños, por lo cual se modificó los indicadores de objetivo a los de producto que miden el nivel de ejecución del Presupuesto General de la Nación administrado por el SIGMA. Bajo esta nueva métrica, para Noviembre 2008, el primer componente, e incluso el objetivo central del programa, superaban sus respectivas metas de fin de periodo¹⁵¹.
- 4.26 Además, la insuficiente capacidad técnica e institucional del organismo ejecutor¹⁵² contribuyó al retraso en la ejecución. A partir del 2005 el ritmo de desembolsos descendieron considerablemente y el Gobierno dejó de participar activamente en la ejecución, mermando principalmente la ejecución del componente de institucionalización del SIGMA¹⁵³. Solo a fines de 2009 se logró acordar la reanudación completa de actividades. Si bien el último PMR de 2010 reporta el cumplimiento de los objetivos establecidos, resulta difícil evaluar si el objetivo de mayor eficiencia, transparencia y control de la administración financiera pública ha sido alcanzado, debido al cambio en la métrica principal.
- 4.27 En 2003, se aprobó la CT reembolsable BO0225, Apoyo al Programa de Sostenibilidad Fiscal (\$2 millones) que tuvo como objetivo “mejorar la capacidad recaudatoria de la administración tributaria y fortalecer institucionalmente al ente gestor de la administración del sistema público de pensiones (SENASIR)”¹⁵⁴. El subprograma tributario completó su ejecución satisfactoriamente en 2007, superando el objetivo de incrementar la recaudación de impuestos equivalente al 3% del PIB. Sin embargo, el subprograma vinculado al sistema de pensiones no produjo los resultados esperados, debido a que experimentó una significativa recomposición y posterior cancelación de productos¹⁵⁵. El programa concluyó a inicios del 2010, no obstante es difícil hablar de resultados favorables debido a la significativa reducción de sus productos y extensión de 51 meses. Si se considera solamente el subprograma tributario, un informe previo de OVE¹⁵⁶ encontró satisfactorio el desempeño del préstamo, destacando la flexibilidad del Banco para satisfacer productos claves dentro del componente.
- 4.28 El programa BO-L1007, Consolidación de Reformas Institucionales en el Área de Ingresos Públicos (2006), buscó consolidar los resultados que debieron alcanzar los préstamos BO0196, BO0213 y BO0225. Su objetivo general es “elevar de manera sostenible la eficiencia del área de ingresos públicos en su conjunto, mediante el fortalecimiento, coordinación y consolidación de los procesos de

reforma institucional de las entidades responsables de la formulación e implementación de las políticas tributaria y aduanera.”¹⁵⁷ El programa ha presentado varios problemas de ejecución, debido principalmente a la dificultad de las entidades ejecutoras para comprometerse en la ejecución. Se señala como una causa el cambio de funcionarios y autoridades de dichas entidades¹⁵⁸ durante la etapa inicial. Asimismo, el diseño del programa creó una disociación entre ejecutor y el ente receptor del desembolso, donde la calificación para el desembolso dependió no solo de los objetivos logrados por una agencia, sino del desempeño de otras. De acuerdo a los PPMRs/PMRs¹⁵⁹, la situación presentó mejoras considerables tras el esfuerzo del Banco por exponer ante el Ministro de Economía y Finanzas Públicas las bondades del programa. Como resultado, se asignó a la Unidad Coordinadora la tarea de diseñar un esquema de incentivos que motivara la participación de los organismos ejecutores. Esto ha permitido que, entre 2009-2010, se haya desembolsado 66% del monto aprobado.

- 4.29 Hasta el momento, los indicadores de resultados finales muestran resultados satisfactorios. La eficiencia del sistema tributario, definido como el incremento porcentual anual de la recaudación tributaria, controlado por inflación y crecimiento del PIB, se encuentra en 6.13%, dos puntos porcentuales por encima de la meta final. Asimismo, el indicador de eficiencia aduanera (incremento porcentual anual de la recaudación ordinaria), se encuentra en 5.4%, tres puntos porcentuales por encima de la meta final; y el indicador de capacidad de tuición y formulación de políticas¹⁶⁰ se encuentra en el nivel previsto para la presente etapa.

C. Comentarios Finales

- 4.30 La evaluación confirmó una de las conclusiones del CPE anterior: los resultados obtenidos por el Banco obedecen principalmente a su nivel de compromiso y al valor agregado que aporta. La estrategia 2008-2010 se continuó centrando en aquellas áreas donde el Banco tenía ventajas comparativas, y demostró pocos avances en retomar el diálogo en otros sectores. El Banco se concentró en sectores donde contaba con amplia experiencia, tales como infraestructura y servicios básicos. En tanto, no logró mayor protagonismo en áreas claves para el desarrollo social de Bolivia, como educación y salud.
- 4.31 En el sector de transporte, por ejemplo, el Banco ha aportado valor agregado en términos de financiamiento, pues ha sido y continúa siendo una de las fuentes de financiamiento sectorial más importante. El Banco continuará encontrando margen para trabajar en este ámbito, aunque con una competencia creciente de otras fuentes de financiamiento multilateral y bilateral, y recursos provenientes de los ingresos del Gobierno. Esta competencia pone de manifiesto la necesidad de que el Banco genere nuevas formas de valor agregado.
- 4.32 La evaluación constató que, en términos generales, durante el periodo evaluado se cumplieron muchos de los objetivos de producto (outputs) establecidos en los proyectos. Sin embargo, hay poca evidencia de que estos logros se hayan

- traducido finalmente en impactos significativos. El Banco presentó resultados favorables en materia de servicios tangibles tales como carreteras, agua potable, saneamiento, y vivienda. Sin embargo, no fue posible identificar sus efectos en objetivos de desarrollo tales como reducción de pobreza; mejoras en la calidad de vida; y mejoras en salud, entre otros. Consecuentemente, quedó un vacío en medir la efectividad del Banco en atender los grandes retos de desarrollo del país.
- 4.33 La evaluación reveló que los proyectos expuestos a cambios en el entorno político tuvieron serias repercusiones en su desempeño. Los numerosos casos de retrasos en la ejecución de los proyectos y de cancelación de componentes estarían principalmente relacionados con la reestructuración de las entidades públicas, reorganización de las agencias ejecutoras, y el surgimiento de nuevas prioridades del Gobierno. Asimismo, se evidenció que las operaciones que buscaron soluciones basadas exclusivamente en mecanismos de mercado presentaron resultados poco favorables, como es el caso de operaciones en los sectores de agricultura, agua potable, y vivienda. Por ejemplo, el componente de la operación BO0008, que buscaba la provisión de vivienda popular con el involucramiento de la banca privada fue cancelado. La operación BO-0179 que proponía la reducción de la pobreza rural en base a incrementos de la productividad de los agricultores, mediante su capacitación y apoyo de proyectos, solamente llegó a ejecutar uno de sus componentes.
- 4.34 La evaluación resaltó que mantener un rol proactivo en la búsqueda de un diálogo con el Gobierno incide en un mejor desempeño de los proyectos. En el caso de las operaciones relacionadas con reforma fiscal, una mejor comunicación y promoción desde el Banco generó una apropiación de los proyectos por parte de las entidades ejecutoras que se tradujo en una mejor ejecución.
- 4.35 Finalmente, la evaluación constató serios problemas en la documentación de los resultados de las operaciones. Esta problemática también fue resaltada en el CPE anterior, y se evidencia que los avances han sido limitados. En general, para los proyectos examinados no fue posible contar con datos administrativos, encuestas, o evaluaciones de impacto. Los resultados presentados se derivan principalmente de reportes generados por el Banco, que no presentan información muy detallada ni desagregadas. Además, la transición de la sistema de monitoreo del Banco (PPMR), a otro (PMR) dejó un vacío en la memoria institucional. Como resultado, la falta de información limitó la posibilidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre la efectividad de las operaciones implementadas.

NOTAS

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Protocolo para las Evaluaciones de Los Programas de País*. Versión Revisada. (RE-348-3).

² La Estrategia de País con Bolivia (GN-2485-2) fue aprobada el 28 de octubre de 2008 y abarca el período 2008-2010.

³ Diecinueve instrumentos de supervisión del toolkit del Banco fueron empleados en Bolivia. Estos incluyen el Sistema para Identificación de Proyectos en Alerta (PAIS), Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyecto (PPMR). Informe de Seguimiento (PMR), Visitas de Inspecciones Técnicas (TIV), Comisiones de Inspección y Vigilancia (FIV), Estados Financieros Auditados (EFAS), Informe de Terminación de Proyecto (PCRs), Informe de Supervisión de Proyecto (PST); Misiones Administrativas; Revisión Anual de Cartera (CPR), Evaluación Anual de Cartera (APE), Evaluaciones de Mitad de Período (MMT), Evaluación Final (FIN), Evaluación Ex-Post (BEP), Scorecard de Modernización, Clausulas (OPMAS), Sistema de Administración de Préstamos y Reportes Financieros (LMS, FIN); Portfolio Information System Tables (PISTA).

⁴ Por ejemplo, empresas con mayoría estatal y empresas estatales con estructura corporativa similar a la privada.

⁵ Por ejemplo, de los 13 países que han sido designados como lugares de destino con condiciones de vida difíciles de acuerdo a la regla de empleados PE-358, Anexo I, el personal internacional asignado a Bolivia recibe el mismo 10% de deferencia salarial que el personal asignado a los países vecinos Perú y Brasil. Por otro lado, no reciben la licencia o viajes complementarios que reciben los otros. Los beneficios de puesto previsto por algunos comparadores son más altos que los del Banco.

⁶ Por ejemplo, empresas publica privada con mayoría estatal y empresas estatales con estructura corporativa similar a la privada.

⁷ Con la promulgación del Decreto Supremo 21060, el 29 de Agosto de 1985 se inició en Bolivia un proceso de cambios estructurales que redefinieron un nuevo modelo económico y el nuevo rol del Estado en la economía. Bolivia se encontraba en una profunda crisis económica ya que había experimentado en ese año un episodio grave de hiperinflación que sólo había sido resuelto momentáneamente y el Gobierno enfrentaba la posibilidad de defecto debido a la gran carga de deuda pública que había acumulado. Es en este escenario que el entonces presidente Víctor Paz Estenssoro (quién años atrás, en un anterior mandato, había implementado más bien un modelo estatista en el país) decide emprender una serie de reformas que buscaron implementar el modelo económico que luego sería conocido como el Consenso de Washington.

De esta manera, se llevó a cabo una liberalización de la economía, la cual abarcó el mercado laboral, de bienes y financieros. Asimismo, buscando reducir su papel en la economía, el Gobierno emprendió un proceso de privatización de las empresas estatales así como el cierre de muchas otras que resultaban insolventes, implicando el despido de miles de trabajadores, en especial del sector minero. El objetivo de esta reforma era salvar al país de un inminente colapso económico y a la vez abrir la posibilidad del desarrollo económico basado en una economía principalmente impulsada por el sector privado bajo las reglas del mercado.

Tras el mandato de Paz Estenssoro, el nuevo modelo económico estuvo vigente por veinte años. En este periodo lo sucedieron los presidentes Paz Zamora (1989-1993), Sánchez de Lozada (1993-1997 ; 2002-2003), Banzer (1997-2001), Mesa (2003-2005) y Rodríguez (2005-2006). Durante el Gobierno de los cuatro primeros, se profundizaron las reformas iniciadas en 1985. Se destaca de manera especial el primer Gobierno de Sánchez de Lozada. En éste se llevaron a cabo un gran número de privatizaciones de empresas estatales de los sectores ferroviario, petrolero, telecomunicaciones, electricidad y transporte. Asimismo, se emprendió un proceso de descentralización fiscal el cual brindó mayores facultades a los Gobiernos municipales para la formulación de las políticas públicas. De esta manera, las profundización de las reformas de 1985 emprendidas por Sánchez de Lozada generaron un gran incremento en el flujo de la inversión directa extranjera en el país, lo cual llevó a Bolivia a experimentar un crecimiento económico importante durante los noventa, así como una mejora importante en su perfil de deuda.

⁸ El descontento con las reformas llegó a su punto máximo en el 2003. Entonces, Sánchez de Lozada, que cumplía su recientemente inaugurado segundo mandato, estaba buscando aliviar la crisis económica heredada de su predecesor, Banzer. Por un lado, buscó reducir el gran déficit fiscal con un nuevo impuesto sobre los salarios. Asimismo, con la intención de alcanzar nuevos mercados para el gas natural, el Gobierno dio a conocer su intención de exportar el gas a Norteamérica por los puertos de Perú o de Chile. Este proyecto encontró una fuerte oposición entre muchos sectores de la sociedad, que buscaban que el gas sea explotado primordialmente para el consumo local con el fin de promover el desarrollo económico interno. En general, el nuevo plan de reformas de Sánchez de Lozada para solucionar la crisis encontró una fuerte oposición política que se había ido fortaleciendo a medida que las reformas de las últimas dos décadas no se traducían en mejoras en el nivel de vida de los sectores más pobre de la sociedad. Estos hechos generaron fuertes episodios de protestas a nivel nacional, llegando a su máximo en octubre de 2003, cuando la ciudad del Alto fue paralizada por violentas protestas. La respuesta del Gobierno fue una cruenta represión que dejó víctimas mortales. Este hecho, más la pérdida de apoyo de sus aliados políticos obligaron a Sánchez de Lozada a renunciar a la presidencia.

A Sánchez de Lozada lo sucedieron Carlos Mesa y Rodríguez Veltze. Ambos tuvieron mandatos cortos debido a que no pudieron mantener la gobernabilidad del país en un contexto en el que se fortalecían diversas protestas, cada vez más sectoriales (como el caso de las protestas de los cocaleros que buscaban impedir políticas de erradicación de los cultivos de la hoja de coca), y también debido a que la crisis económica que afectaba a la mayoría de la población no aparentaba tener una pronta solución bajo el esquema heredado de los Gobiernos anteriores.

⁹ El 18 de diciembre de 2005, Evo Morales fue electo presidente de Bolivia obteniendo el 53.8% de los votos. Su elección fue especialmente significativa puesto que representó la primera llegada al poder de un representante de la comunidad Aymara y la primera victoria electoral por mayoría absoluta de un presidente desde 1960. La elección del Presidente Morales también fue histórica porque solamente fue la tercera vez en la vida republicana del país donde un candidato de la Presidencia ganó por mayoría absoluta. Tras la celebración de un referéndum constitucional en abril de 2009, el Presidente Morales fue reelecto por mayoría absoluta en diciembre del mismo año.

¹⁰ Todo parece indicar que esto ha dado inicio a una etapa en la cual, independientemente de los logros que pueda finalmente tener la Administración actual, la participación política de las comunidades indígenas seguirá siendo un elemento constante en la política boliviana.

¹¹ Unos meses después de que el nuevo Presidente asumió el poder, fueron convocadas las elecciones para la asamblea constituyente que sería la encargada de redactar una nueva constitución para el país. Para diciembre del 2007 se termina la redacción del borrador de la constitución. Dada la carencia de una mayoría oficialista en la asamblea, el Gobierno se vio en la necesidad de convocar a un referéndum aprobatorio para la nueva constitución. Éste se llevó a cabo en enero de 2009 y el resultado fue una victoria del 61%. La nueva constitución entró en vigencia en febrero del mismo año y redefine los roles del Estado y los derechos de los individuos y de las comunidades. Entre otras cosas, da valor constitucional al reconocimiento de las poblaciones indígenas, que implica el reconocimiento de autonomías y de un sistema judicial propio, además del reconocimiento de todas las lenguas indígenas como lenguas oficiales del Estado. Asimismo, establece nuevos niveles de administración gubernamental a nivel nacional, así como reconoce una serie de derechos autonómicos para los Gobiernos subnacionales. Por otro lado, define el modelo económico del país como uno social y comunitario basado en un rol central del estado y privilegiando la inversión nacional sobre la extranjera. De igual manera, se declara al Estado boliviano como el propietario absoluto de todos los recursos naturales.

¹² Meses después de asumir su mandato presidencial, el 1 de Mayo de 2006 se firma el Decreto Supremo 28071 que nacionaliza todos los yacimientos de gas y petróleo del país. Esto no significó propiamente una expropiación de las empresas extranjeras que se encontraban explotando los hidrocarburos en el país. Lo que el decreto 28071 estableció fue la toma de posesión por parte del Estado de aquellos recursos, así como el total control de la producción y del proceso de comercialización. Asimismo, se estableció que para las empresas que para el 2005 hayan producido más de 100 millones de pies cúbicos diarios el 82% del valor de la producción iría a manos del estado, quedando el resto en manos de la compañía. Para aquellas que hayan contado con un nivel de producción inferior al mencionado, la repartición de los ingresos sería 50%

para el Estado y 50% para la compañía. Adicionalmente, el decreto estableció que el Estado tomaría por lo menos el 50% más uno de la **posesión** de las principales cinco compañías del sector.

¹³ Estas competencias abarcan desde el ámbito judicial hasta el fiscal, lo cual redefinió de modo importante la manera en la cual el Gobierno central se relaciona con los Gobiernos locales y comunidades indígenas.

¹⁴ Economist Intelligence Unit (2010). Country Report: Bolivia. September 2010. London, UK.. Si bien existe una oposición compuesta por sectores políticos vinculados a los Gobiernos anteriores, esta carece de un nivel de unidad política como para representar un contendor de fuerza a la Administración actual dentro del poder legislativo. La oposición regional a La Paz liderada por los gobernadores de los Departamentos de Santa Cruz, Tarija y Beni tiene mayor fuerza política.

¹⁵ Economist Intelligence Unit (2010). Country Report: Bolivia. September 2010. London, UK. El país ocupa el puesto 17 dentro de los 23 países de América Latina en cuanto a nivel de productividad y el puesto 21 en nivel de ingreso per cápita dentro de la región.

¹⁶ Fondo Monetario Internacional (2010): Bolivia: 2009 Article IV Consultation. Washington, DC.

¹⁷ Para el 2010, se proyecta que esta vuelva a crecer en respuesta a condiciones mundiales más favorables. Economist Intelligence Unit (2010). Op. Cit.

¹⁸ FMI (2010): Op.Cit.

¹⁹ En enero del 2006 el FMI condonó USD 232.5 millones de deuda. En Junio del mismo año, el Banco Mundial hizo lo propio con USD 1.5 miles de millones de deuda con el país. Finalmente, en marzo del 2007, el BID condonó USD 1000 millones.

²⁰ No obstante, las normas contables le exigen al Banco Central a que considere como deuda externa los US\$ 214 millones de la asignación DEG del FMI.

²¹ Banco Central de Bolivia (2010). Estado de la Deuda Externa Pública al 31 de Diciembre de 2009. <http://www.bcb.gov.bo/sitio/deuda2/Publica/loader.php?n1=1&n2=2>. Según el Banco Central el saldo con el resto de países acreedores suma \$112 millones

²² Al 2009, las donaciones bilaterales por parte de los países miembros del Development Assistance Committee de la OECD sumaban US\$ 481 millones. Dentro de esta ayuda, los Estados Unidos fue el mayor contribuidor al aportar \$102 millones, seguido de España con US\$ 99 millones. Por otro lado, las donaciones de instituciones de la Unión Europea sumaron \$77.8 millones en dicho año. OECD. *Creditor Reporting System*. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW> Accedido en abril del 2011.

²³ Más detalles de este proceso pueden encontrarse en el Anexo 1.1.

²⁴ Según el 2009 FMI Article IV consultation, esto ha permitido que el resultado fiscal haya sido siempre superavitario, con la posible excepción de 2010, año en que se proyecta por primera vez, un déficit de 0.3%. No obstante, el informe del Economist Intelligence Unit (Op.Cit.) proyecta que para el 2010 el déficit será de 0.5% y que el 2011 reportará a su vez uno de 2.5%.

²⁵ Economist Intelligence Unit (2010). Op. Cit.

²⁶ Ibid.

²⁷ Banco Mundial (2009), Bolivia: Informe de la Evaluación de las Finanzas Públicas. La Paz. Pag.41.

²⁸ Ibid. Pag 101.

²⁹ El Índice Mundial de Gobernabilidad del Banco Mundial (2010), recopila los indicadores de gobernanza conjuntas e individuales que abarca 212 países y territorios en las siguientes dimensiones: representación y la rendición de cuentas, la estabilidad política y la ausencia de casos graves de violencia, la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria, el estado de derecho y el control de la corrupción. Las calificaciones se normalizan en una escala de 0-1, siendo 1 el mejor.

³⁰ Banco Mundial (2009). Op. Cit. Pag. 135.

³¹ IMF (2009), Op. Cit.

³² Economist Intelligence Unit (2010). Country Report: Bolivia. September 2010. London, UK.

³³ El Proyecto Doing Business proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y su puesta en práctica en 183 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional. El índice de facilidad de hacer negocios clasifica las economías del puesto 1 al 183. Consiste en una clasificación basada en el promedio simple de las clasificaciones percentiles de cada economía en cada una de las nueve áreas cubiertas en el índice: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, empleo de trabajadores, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y cierre de una empresa. La clasificación en cada área es, a su vez, el promedio simple de las clasificaciones percentiles de los indicadores que la componen. Según el reporte de 2010, Bolivia ocupa el último puesto a nivel mundial (183 sobre 183 países) en la categoría “Empleando Trabajadores”, que trata de medir la facilidad de contratar (y despedir) empleados.

³⁴ Referente a la implementación de políticas operativas, préstamos y programas de asistencia técnica, el Banco agrupa a los países miembros prestatarios en cuatro categorías (A, B, C, D) basándose en nueve indicadores sociales y económicos. La Octava Reposición de Recursos del Banco (BID-8) requería que un mínimo del 35% del volumen de préstamos y el 100% de todos los recursos en condiciones favorables en el marco de la Cuenta de Facilidad de Financiamiento Intermedio (IFF) y Cooperaciones Técnicas (CT) no reembolsables se asignaran a los países más pobres (C y D) Asimismo, el Fondo para Operaciones Especiales (FOE) fue dirigido exclusivamente a los países del Grupo D, que comprende los países más pobres de la región (Bolivia, Haití, Nicaragua, Guyana y Honduras). Ver PR-102.

³⁵ World Bank (2007), *Doing Business 2008*. Washington, DC.

³⁶ Por un cambio de metodología la categoría “flexibilidad en la contratación de empleados” no fue incluida en el cálculo de la clasificación en el reporte de Doing Business 2011.

³⁷ World Economic Forum (2007), *Global Competitiveness Report 2007-2008*, Geneva, Switzerland.

³⁸ World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Geneva, Switzerland.

³⁹ Programa Naciones Unidas de Desarrollo (2010): *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York, PNUD.

⁴⁰ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos. Lo innovador del IDH fue la creación de una estadística única que serviría como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico. El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores, expresados mediante un valor entre 0 y 1.

⁴¹ Programa Naciones Unidas de Desarrollo (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, PNUD.

⁴² PNUD (2010). Op. Cit.

⁴³ Es importante mencionar que, no es posible sacar conclusiones sobre la caída de estos indicadores ya que a partir de la creación del Registro Único de Estudiantes (RUDE) se ha dado una mejora en la recolección de los datos administrativos.

⁴⁴ Cabe señalar, que el Banco tuvo una presencia importante en el sector educativo a mediados de los 90’s cuando encabezó el Programa de Reforma Educativa (PRE). No obstante, a inicios de la estrategia actual el Banco se retiró del sector.

⁴⁵ Programa Naciones Unidas de Desarrollo (2010). *Informe 2010: Los Cambios Detrás del Cambios*. La Paz.

⁴⁶ Si bien el déficit de viviendas es menor en la zona rural, el material de construcción de las mismas es de baja calidad comparada al área urbana.

⁴⁷ Entre los programas que conforman la red de protección social se puede mencionar el programa PROPAÍS (creación de 100 mil empleos de emergencia), el Bono “Juancito Pinto” (incentivo otorgado a la permanencia de los niños en la escuela primaria), Desnutrición Cero, y Renta de Dignidad (renta universal de vejez), entre otros.

⁴⁸ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y FOMIN-BID (2010). “Programa de mejora de la información y procedimientos de los bancos en el área de remesas: Bolivia”. México DF.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Oficina de Evaluación y Supervisión (2008): Evaluación del Programa del País: Bolivia 2004-2007. RE-340. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Sección 5.3

⁵¹ *Ibid.* En términos de efectividad, el CPE analizó los resultados de las operaciones en tres sectores claves: educación, infraestructura, impuestos nacionales e ingresos aduaneros. La evaluación estableció que los resultados obtenidos por el Banco “obedecieron a su nivel de compromiso y al valor agregado que aportó.” En educación, el CPE concluyó que “el Banco asumió inicialmente una intensa participación, fue uno de los líderes y uno de los proponentes de la reforma.” Sin embargo, en el periodo posterior a la reforma se alejó de ese rol. 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.” En el sector de transporte, los resultados fueron variados. Por un lado, en la evaluación se menciona que “el Banco ha aportado, sin duda, valor agregado en términos de financiamiento”. Y se concluye que el papel del Banco ha sido 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”. De igual manera, la participación del Banco en los ingresos aduaneros resultó limitada a la hora de enfrentar los problemas relacionados con las exportaciones e importaciones ilícitas. Entre tanto que, en el sector de los impuestos nacionales los resultados fueron satisfactorios. 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.”

⁵² Las recomendaciones del CPE fueron: (i) proveer recursos para mantener un programa constante de aportes analíticos estratégicos en Bolivia; (ii) comprometerse con el país desde el principio y de manera continua, tanto a nivel central como de los ministerios sectoriales; (iii) evaluar el rol de las políticas y procedimientos de adquisiciones en la obtención de productos de alta calidad y de bajo costo, particularmente en el sector de infraestructura; y, (iv) evaluar su papel en lo referente a monitoreo, evaluación, y evaluación económica en la generación de evidencia útil y oportuna para la efectividad de los programas.

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo (2008): Estrategia de País con Bolivia (2008-2010). Versión revisada. (GN-2485-2, 2008: 6).

⁵⁴ Según la EP, “La implementación del alivio de deuda del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) bajo la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) aprobada por el Banco en 2007, representa para Bolivia una reducción de su deuda con el Banco de US\$741 millones en concepto de capital y un ahorro de pago de intereses de US\$307,3 millones. La aprobación de la condonación de deuda por parte del Banco fue acompañada de una reforma del mecanismo de asignación de recursos concesionales del Banco a la modalidad de préstamos paralelos hasta 2015, con combinaciones diferenciadas (o “blend”) de recursos FOE y Capital Ordinario (CO). Durante el período transicional 2007-2008, Bolivia seguirá contando con un importante elemento concesional (37%) bajo una asignación anual de recursos de US\$74,3 millones (30% FOE y 70% CO).” (GN-2485-2, 2008: 6) Después de una evaluación de la implementación del alivio de deuda del FOE bajo el IADM, y un análisis de la sostenibilidad de la deuda del país y el desempeño de su cartera activa, en 2010 el Banco autorizó un cambio en la combinación correspondiente al Bolivia al 25% FOE y 75% CO, respectivamente, para el periodo de asignación 2011-2012.

⁵⁵ BID (2008): *Op cit.* (GN-2485-2, 2008: 8).

⁵⁶ Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Estado Plurinacional de Bolivia.

⁵⁷ El PND presenta de manera detallada lo que se entiende como la concepción del Vivir Bien que en manera resumida se refiere al “acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos” (República de Bolivia, 2006: 10)

⁵⁸ Ibid. (19)

⁵⁹ Para un mayor detalle sobre los objetivos que plantea el PND para cada uno de los sectores referirse al Anexo 2.2.

⁶⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (2008): Estrategia de País con Bolivia (2008-2010). Versión revisada. (GN-2485-2, 2008: 5).

⁶¹ Los estudios son: Oil & Debt Windfalls and Fiscal Dynamics in Bolivia, y Situación y Perspectivas de las MPyMES y su Contribución a la Economía. Las notas técnicas son las siguientes: Tema Ambiental en Bolivia; Mejora de la gestión Pública; Ciudadanos indocumentados – Subregistro de niños y adultos; Tecnología agropecuaria; Sanidad agropecuaria; Riego; Comercio e integración; Agua potable y saneamiento; Turismo; Focalización territorial para el desarrollo de zonas rurales; Acciones para la erradicación del trabajo forzado y la servidumbre por deudas; Tema Vial; y Tema Indígena.

⁶² BID (2006): Propuesta para el Dialogo de Políticas 2006. Contribución del BID al Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia. Departamento Regional de Operaciones 1. Washington, D.C.

⁶³ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 7).

⁶⁴ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 4).

⁶⁵ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 6).

⁶⁶ El documento solamente presenta en el Anexo VI un mayor detalle del proceso de diálogo con los miembros de la sociedad civil consultados y las sugerencias realizadas por los mismos.

⁶⁷ Ibid. (GN-2485-2, 2008: iv).

⁶⁸ El programa operativo se presenta en el Anexo VIII del documento de la estrategia.

⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (2008): Op. Cit. (GN-2485-2, 2008: 8).

⁷⁰ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 8).

⁷¹ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 9)

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ BID (2008): Op cit. (GN-2485-2, 2008: 10)

⁷⁵ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 10)

⁷⁶ El grado de amplitud de la propuesta del Banco también se vio reflejado en la programación, que incluyó proyectos relacionados con agua y alcantarillado, mejoramiento de barrios, y rehabilitación del Centro de La Paz, entre otros.

⁷⁷ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 11)

⁷⁸ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 11)

⁷⁹ Entre las acciones planteadas se mencionó: modernización del sistema de registro civil; diseño y ejecución de un Plan Nacional de Acción para la Eliminación del Trabajo Forzado; fortalecimiento de las instituciones micro financieras a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Programa de Empresariado Social, y apoyo del empresariado indígena; y mejoramiento de las metodologías de focalización para la provisión de servicios básicos. Pese a que en la Matriz de Resultados se contemplaba

una sola cooperación técnica bajo este pilar, el enfoque estratégico estaba notablemente ausente en el programa operativo para el trienio 2008-2010.

⁸⁰ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 8)

⁸¹ Entre los temas propuestos por el Banco, se encuentran: administración presupuestaria y financiera del Estado, lucha contra la corrupción, administración de impuestos y de aduana, implementación del presupuesto plurianual, fortalecimiento de instituciones relacionadas con comercio exterior, desarrollo institucional, fortalecimiento de las instituciones que velan por salvaguardas ambientales, desarrollo institucional, y fortalecimiento de la gestión de recursos humanos, entre otros.

⁸² Por ejemplo, en la Matriz de Resultados se identificó el indicador “programas piloto de protección social y desarrollo comunitario articulados en comunidades urbanas y rurales seleccionadas” para medir el objetivo intermedio de “mejoría en los indicadores de desarrollo humano en comunidades con alta incidencia de pobreza”. Para que la EP hubiese sido evaluable, habría sido necesario que al menos se hubieran definido hitos en contraste a los planteamientos de tendencias presentados por la EP de “mejorar”, “incrementar”, y “aumentar”. Esas definiciones no solamente caracterizan tendencias, si no que implican que cualquier cambio en el indicador que presente el mismo signo propuesto, por menor que sea, sería considerado positivo.

⁸³ BID (2008): Op cit. (GN-2485-2, 2008: iv)

⁸⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, 1995. La ejecución del mandato de la Octava Reposición en cuanto a la reducción de la pobreza No. GN-1763-27: Washington, D.C

⁸⁵ La clasificación de las operaciones se obtuvo del Sistema OPUS, en donde los préstamos mencionados se auto-clasificaron en cuanto a tener impacto directo en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la equidad.

⁸⁶ Cabe señalar que la mayoría de estos préstamos formaban parte del Pilar 1: productividad, empleo, e infraestructura productiva.

⁸⁷ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 11)

⁸⁸ Ibid. (GN-2485-2, 2008: 7).

⁸⁹ BO-X1004: Fondo Español - Agua y Saneamiento Zonas Periféricas; BO-G1001: Inversiones – Adaptación al cambio climático, sector hídrico y BO-X1001: Manejo Sostenible Ecosistemas Altura Norte Potosí.

⁹⁰ BO-T1126: Implementación Plan - Modernización. Servicio Nacional de Registro Civil.

⁹¹ BID (2008): Op cit. (GN-2485-2, 2008: 10)

⁹² BID (2010). Documento de Programa de país 2010.

⁹³ BID (2008): Op cit. (GN-2485-2, 2008: 8).

⁹⁴ BID (2010): Documento de Programa de País 2010.

⁹⁵ Aprobaciones hasta el 31 de diciembre de 2010.

⁹⁶ Excluyendo la garantía TFFP-Banco BISA S.A

⁹⁷ Desembolsos hasta el 31 de diciembre 31 de 2010. Los desembolsos se estimaron en la estrategia a \$66.5 millones en promedio anual (\$199.5 millones). GN-2485-2, Anexo IX

⁹⁸ Estadísticas de Personal del BID, Se entiende por puestos ocupados el total de puestos autorizados menos vacantes. Personal por categoría y lugar de trabajo.

⁹⁹ Para el cálculo sólo se tomaron en cuenta los especialistas sectoriales.

¹⁰⁰ El GruS establece como objetivo apoyar, en el marco de la Declaración de París, el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la Cooperación Internacional, para mejorar la efectividad y el alineamiento de ésta, al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

(PND) y de los Objetivos del Milenio (ODM) facilitando la interlocución y coordinación con las instituciones públicas y privadas y la Cooperación Internacional en el país. El grupo está compuesto de 14 agencias bilaterales y 7 multilaterales, incluyendo el Banco Mundial, la CAF, el FMI, y Naciones Unidas.

¹⁰¹ Organismos de cooperación internacional se mostraron 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 expresaron que el BID no consultó con ellos a la hora de tomar decisiones respecto a cambios en el programa y a cierta inflexibilidad en cuanto a los procedimientos de adquisiciones.

¹⁰² Sin embargo, miembros del GruS relataron anecdóticamente que no habían sido informados sobre la acción en el sector por parte del BID, sino hasta la presentación del proyecto Fondo Español - Agua y Saneamiento Zonas Periféricas (BO-X1004). Esto creó cierto malestar porque programas de esta magnitud requieren tiempos de preparación significativos, y se hubiese podido compartir la información para evitar duplicaciones. Es importante recalcar no obstante, que un diálogo abierto y activo se está llevando a cabo en relación a una nueva operación en el sector de agua entre el BID y los miembros del GruS.

¹⁰³ Por consenso y aprobación de todos los miembros, se ha formado un equipo de coordinación del GruS, conformado por Jefes de Cooperación/Representantes de dos cooperantes bilaterales y un organismo multilateral. Este equipo, llamado la Troika del GruS, es responsable de definir, preparar y coordinar sus actividades con el Gobierno y con los miembros del GruS. De manera rotativa, durante 6 meses, uno de los tres miembros de la Troika preside el GruS.

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística, 2007.

¹⁰⁵ BID (2010): *Anexo IV. Estudios de Casos*. Oficina de Evaluación y Supervisión; Washington, DC. Mayo 2010.

¹⁰⁶ Datos a Julio de 2010.

¹⁰⁷ Instituto Nacional de Estadística, 2008.

¹⁰⁸ Solamente Panamá y Chile están en una trayectoria semejante, el resto de los países de la región tienen un promedio por debajo del 1.5% del PIB. Fuente: OVE (2010): *Anexo I. Situación de la infraestructura vial en ALC: evolución en el estado e inversión*. Oficina de Evaluación y Supervisión; Washington, DC. Mayo 2010.

¹⁰⁹ BID (2010): *Anexo IV. Estudios de Casos*. Oficina de Evaluación y Supervisión; Washington, DC. Mayo 2010.

¹¹⁰ Los proyectos que no alcanzan el criterio de evaluación por resultados, y su nivel de desembolsos son: BO0200 *Programa Vial del Corredor Norte, tramo La Paz-Caranavi* (2004, \$33.1 millón, 30%); BO-L1011 *Mejoramiento del Tramo Santa Barbará-Rurrenabaque-Corredor Norte* (2006, \$120.0 millón, 28%); BO-L1015 *Mantenimiento Vial por Estándares II* (2007, \$21.0 millón, 29%); BO-L1031 *Conservación Vial del Corredor Este-Oeste* (2009, \$25.0 millón, 5%); BO-L1056 *Pre inversión en Proyectos Estratégicos de Transporte* (2010, \$15.8 millón, 0% -- ya que no fue efectivo toda vía).

¹¹¹ Ambos proyectos ya habían sido evaluados por OVE en el CPE anterior, constándose que “el valor agregado del Banco ha sido insuficiente para atender a algunas de las prioridades fundamentales de la actual administración de la ABC. Asimismo, 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 por parte de la sede del Banco.” IBID y BID (2010): *Evaluación del Programa de País (CPE): Bolivia 2004-2007*. Washington, DC.

¹¹² Los resultados esperados son: (i) reducir el tiempo de viaje para vehículos pesados en todo el corredor Santa Cruz-Puerto Suarez de siete días a 20 horas; (ii) aumentar 12 veces el tránsito de vehículos por día; y (iii) reducir por 80% el costo de operación de vehículos en el corredor.

¹¹³ Oficina de Evaluación y Supervisión (2008): *Evaluación del Programa del País: Bolivia 2004-2007*. RE-340. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

¹¹⁴ Entre 2008 y 2010, la cartera del Banco en el sector de electricidad sumó a \$220.8 millones divididos en cinco operaciones. De éstas, sólo el proyecto BO-L1002, Líneas de Transmisión Eléctrica Bolivia (2004, A-1 \$31.0 millones; 2008, A-2 \$3.8 millones), pudo ser evaluado. Los cuatro proyectos de energía no evaluados y sus niveles de desembolsos son: BO0224 *Electrificación Rural* (2005, \$20.0 millón, cancelado sin desembolsarse); BO-L1050 *Electrificación Rural* (2010, \$60.0 millón, no efectivo); BO-L1043 *Proyecto Hidroeléctrico de Energía Renovable Misicuni* (2009, \$101.0 millón, 3%); BO-L1053 *Manejo Ambiental de la Cuenca del Misicuni* (2010, \$5.0 millón, 0%).

¹¹⁵ Fuente: División de Energía, IDB. Nota sectorial preparado por la EP 2011-2015.

¹¹⁶ Reporte de Supervisión de Proyecto (2010)

¹¹⁷ Base: 64% en el 2001. Fuente: PSR 2009, preparado en Agosto, 2010. BID.

¹¹⁸ Las operaciones de productividad y empleo que se encontraban en ejecución durante 2008-2010 incluían 10 préstamos, de los cuales cuatro fueron aprobados entre 2002 y 2007 y seis durante la ejecución de la estrategia misma. Durante el periodo de evaluación, los préstamos antiguos fueron completados y evaluados. Los seis préstamos que no alcanzaron los criterios para ser evaluados y su nivel de desembolsos son: BO-L1037 *Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria* (2008, \$10.0 millón, 11%); BO-L1040 *Iniciativas Agroalimentarias Rurales* (2009, \$20.0 millón, 3%); BO-L1048 *TFFP-Banco BISA, S.A.* (2010, \$7.0 millón, 0%); BO-L1061 *Apoyo al Empleo* (2010, \$20.0 millón, gestión todavía no efectivo) y BO-L1039 *Turismo Comunitario* (2010, \$20.0 millón, gestión no efectivo); BO-L1001 *Fondo de Apoyo Empresarial* (2010, \$10.0 millón, 1%). Además durante el período de la estrategia, se aprobaron 22 operaciones de FOMIN, incluyendo 4 proyectos pequeños. Los objetivos principales de estas operaciones estaban relacionados con servicios financieros y expansión de crédito. Como se mencionó en la caracterización de la cartera 2008-2010, las oportunidades de financiamiento al sector privado por parte del Banco prácticamente desaparecieron durante el período de la estrategia. Por lo tanto, el apoyo de FOMIN fue clave en convertirse en la fuente de canalización de apoyo a este sector, y a las Micro y Pequeñas Empresas en particular.

¹¹⁹ Informe de Terminación del Proyecto (PCR)

¹²⁰ Cabe destacar que el incremento en los ingresos fue medida por diferentes Fundaciones regionales para el Desarrollo de Tecnología Agropecuaria, y no conto con una metodología uniforme. Sin embargo, la FDTA Valles logro en sus PITAs un incremento de 104%, la FDTA Altiplano con método similar logro un aumento promedio del 83%, y la FDTA Trópico Humedo logro un aumento promedio del 65%. Según la evaluación de Efectos e Impactos del 2006, la FDTA Chaco constata un promedio de 108%.

¹²¹ Aunque el PCR utiliza las exportaciones del sector agropecuario como un proxy de desempeño, la falta de recolección de datos relacionados a este indicador impide medir la atribución del proyecto a este cambio.

¹²² Como indicador, se propuso medir la reducción en el nivel de pobreza e indigencia en áreas rurales. Para comprobar los resultados, se propuso el uso de estadísticas nacionales de INE y encuestas de hogares.

¹²³ A Bolivia le correspondía cancelar \$75 millones de recursos FOE. PCR BO0179.

¹²⁴ Los objetivos específicos del Programa eran: (i) apoyar la mejora en la calidad de los servicios turísticos y (ii) establecer proyectos de turismo sostenible.

¹²⁵ El Vice Ministerio de Turismo (VMT) era el ejecutor del subprograma I mientras que el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) era el encargado del subprograma II. El VMT pasó a ser parte del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural pero el FONDESIF quedó bajo el Ministerio de Planificación, con lo cual el proyecto quedó dividido en dos ministerios. Durante este período cambiaron cuatro presidentes de la Republica, 14 ministros, y 12 viceministros. En 2010 se firmó el quinto contrato modificadorio del proyecto.

¹²⁶ Para el subprograma I, los informes de seguimiento señalaron a Diciembre 2008 que la Unidad Coordinadora de Proyecto después de tres convocatorias públicos internacionales, contrató los servicios de una firma consultora para desarrollar este componente; sin embargo se rescindió el contrato y se lanzó un

nuevo proceso de contratación. Se contrató finalmente una firma en 2009, pero el informe de progreso de agosto 2009 señaló que la situación no permitía clasificar el progreso del componente como satisfactorio. El subprograma II, tuvo al menos tres cambios de coordinador, incluyendo una instancia en el segundo semestre de 2008, cuando el subcomponente estuvo sin coordinador aceptado por el Banco.

¹²⁷ El VMT tiene la responsabilidad de actualizarlo y asegurarse que las prefecturas suban sus informaciones.

¹²⁸ El indicador de calidad original fue: ratio de la calificación de los créditos otorgados a través del programa sobre la calificación otorgada por los créditos del sistema financiero en general.

¹²⁹ Además de las seis operaciones analizadas por OVE, hay otros seis préstamos que no lograron el criterio de ser evaluados. Sector de Agua y Saneamiento: BO-L1013 *Agua para Pequeñas Comunidades* (2007, \$21.0 millón, 46% desembolsado); y BO-L1034 *Agua y Alcantarillado Periurbano Fase I* (2009, \$20.0 millón, 5% desembolsado). Sector de Vivienda: BO-L1038 *Mejoramiento de Barrios, Fase I* (2008, \$30.0 millón, 21% desembolsado); y BO-L1028 *Drenaje Municipios de La Paz y El Alto* (2010, \$30.0 millón, no elegible hasta el final de 2010). Sector de Protección Social: BO-L1012 *Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario* (2007, \$10.0 millón, 17% desembolsado); y BO-L1032 *Erradicación de Extrema Pobreza, I* (2009, \$20.0 millón, 5% desembolsado).

¹³⁰ La reformulación del marco institucional en 1999 que dio paso a la participación del sector privado en el sector, y a la creación de la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB); la concesión al sector privado de los sistemas de agua y saneamiento de La Paz/Alto (1997), y la firma del contrato de concesión para el sistema de Cochabamba (1999); los levantamientos populares ocurridos en el 2000 en Cochabamba y en el 2005 en el Alto en contra de la privatización del agua, que terminaron con los contratos de concesión y la creación de la Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento (EPSAs); la eliminación de la SISAB en el 2006; entre otros (Informe de Terminación del Proyecto BO-0125).

¹³¹ Los dos primeros objetivos fueron modificados, originalmente el proyecto contemplaba intervenir en comunidades de hasta 5.000 habitantes, y “fortalecer la capacidad operacional de las municipalidades y otras entidades ejecutoras y operadoras de estos proyectos” (Documento de Préstamo Programa de Saneamiento Básico para Pequeños Municipios, 1999).

¹³² La última cifra oficial reportada por UDAPE es para el 2007.

¹³³ El préstamo BO-L1013, “Programa de Agua para Pequeñas Comunidades”, tiene como finalidad ampliar la cobertura del servicio de agua potable y eliminación de aguas residuales en las zonas rurales, buscando beneficiar a 500 nuevas comunidades en el sector rural. Por su parte, el “Programa de Agua y Alcantarillado Periurbano Fase I” (BO-L1034), que es parte de la iniciativa del Fondo de Agua del Gobierno Español, se centra en incrementar el acceso a servicios de agua potable y alcantarillado en las áreas periurbanas de El Alto, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija y otras ciudades.

¹³⁴ Para lograr sus objetivos, el BO0008 contemplaba tres componentes: (i) establecimiento de condiciones para que los mercados inmobiliario y financieros operen de manera más eficiente; (ii) la implantación de mecanismos que permitan a la población de menores ingresos acceder al mercado crediticio; y (iii) la instrumentalización de una política de subsidio que beneficie a los grupos más vulnerables.

¹³⁵ Para el cumplimiento de tal propósito el programa incluyó tres componentes: (i) recalificación del ambiente urbano, (ii) promoción del desarrollo social y económico, y (iii) fortalecimiento institucional.

¹³⁶ Pando Solares Consultores, “Evaluación de Medio Término del Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano”, 2009.

¹³⁷ Ibid. (67)

¹³⁸ El programa preveía en el componente de fortalecimiento institucional contribuiría a las siguientes áreas: (i) empresa para el desarrollo del centro de la paz; (ii) fortalecimiento de áreas operativas; (iii) fortalecimiento del área administrativa-financiera; y (iv) promoción y difusión del programa. El programa contribuyó de manera sustancial en los puntos (ii), (iii), y (iv). En relación a la empresa del centro, no se avanzó en el diseño e implementación de la misma.

¹³⁹ La ciudad de La Paz se ha visto afectada de manera constante por riesgos naturales como inundaciones, derrumbes, deslizamientos y riadas, sobre todo por sus condiciones geológicas, hidrológicas y topográficas y por la falta de un mantenimiento adecuado de la infraestructura urbana. Los últimos acontecimientos registrados en 2002 y en 2005-2006, afectaron en gran medida el bienestar de la población y pusieron en evidencia las deficiencias del sistema de drenaje pluvial. El proyecto incluyó dos componentes: a) control de inundaciones y erosión; y, b) desarrollo institucional y gestión ambiental.

¹⁴⁰ PMR con corte al 31 de marzo del 2011.

¹⁴¹ Para dar seguimiento a los logros y lecciones aprendidas de esta operación, el Banco aprobó un nuevo préstamo de \$30.0 millones en 2010 (BO-L1028 Drenaje Municipios de La Paz y El Alto).

¹⁴² El objetivo del programa es “minimizar, controlar, contrarrestar y compensar los impactos socio-ambientales directos, indirectos, cumulativos, de largo plazo o sinérgicos que serán provocados por la implantación y operación del corredor vial Santa Cruz -Puerto Suárez, promoviendo la conservación ambiental y un proceso de desarrollo económico y social sostenible en el área de influencia, de acuerdo con la legislación boliviana y las normas del Banco en la materia.” Para llevar a cabo tal propósito, la operación incluyó en su diseño tres componentes: (i) Plan de Acción conformado por los programas: Saneamiento, Titulación y Registro de Tierras; Indígena; Conservación Ambiental; Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Sostenible Municipal; y, Comunicación; (ii) Plan de Prevención que comprende los programas: Reposición de Pérdidas; Protección del Patrimonio; Arqueológico y Cultural; Información e Interacción Social; Mitigación de Impactos en las Operaciones de Construcción; Supervisión Ambiental de la Construcción; y, Fiscalización Ambiental; y (iii) Sistema de Gerencia y Gestión Socio-Ambiental.

¹⁴³ Inicialmente el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) figuraba como la unidad ejecutora (UE) del proyecto, pero después se transfirió la ejecución a la Prefectura de Santa Cruz que tenía bajo su cargo al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y a la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC). Sin embargo, por discrepancias políticas entre estas instituciones se decidió establecer tres unidades ejecutoras para el proyecto: Prefectura de Santa Cruz, INRA y ABC.

¹⁴⁴ Por ejemplo, las actividades relacionadas con el componente de saneamiento y titulación de tierras no han empezado todavía; el programa de conservación ambiental también presenta grandes retrasos; las obras del programa de reposición de pérdidas han avanzado muy lentamente desde la última supervisión en el 2009; el componente de comunicación requiere ser re-direccionado y de mayores recursos; entre otros. Mientras el programa de indígenas reporta avances positivos.

¹⁴⁵ PMR 31 de marzo del 2011.

¹⁴⁶ Los resultados previstos eran: (i) la inscripción en el registro de inmuebles de los derechos propietarios en 140,000 predios rurales saneados en los Departamentos de Santa Cruz y Pando; y (ii) la modernización y vinculación de los sistemas de información catastral y registral a fin de consolidar el Catastro Legal en el país, y establecimiento las bases para su permanente mantenimiento.

¹⁴⁷ Programa de Saneamiento de Tierras Y Catastro Legal: Propuesta de Ejecución Ampliación del Contrato (Enero a Mayo 2011). Entregado al BID el 31 de enero de 2011.

¹⁴⁸ Durante 2008 y 2010, se registraron ocho operaciones activas en el sector, por un total de \$216.6 millones. De acuerdo al criterio considerado en este CPE, cuatro de las operaciones calificaron para el análisis de resultados: BO-L1007 Consolidación de Reformas Institucionales en el Área de Ingresos Públicos, BO0196 Modernización de la Administración Financiera Municipal, BO0225 Apoyo al Programa de Sostenibilidad Fiscal, y BO0180 Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal. Las operaciones que no fueron considerados por la evaluación de resultados y sus desembolsos son: BO-L1006 *Sistema Nacional de Inversión Pública* (2005, \$13.0 millón, 28%); BO-L1047 *Transparencia y Lucha contra la Corrupción* (2009, \$5.0 millón, 18%); BO-L1010 *Efectividad de la Gestión Pública II* (2010, \$30.0 millón, 100%); y BO-L1061 *Apoyo a la Política Fiscal y su Descentralización* (2010, \$20.0 millón, 100%). Aunque los últimos dos operaciones han sido totalmente desembolsada, ambos son PBLs, y sujeto a evaluación por resultados en 2012. Asimismo, cabe destacar la aprobación y desembolso de una cooperación técnica no reembolsable por US\$250 mil de apoyo al Gobierno en la readecuación de su marco normativo en materia fiscal, tanto a nivel central como subnacional. En el mismo sentido, se ha programado otra asistencia por

US\$150 mil para el 2011. Este tipo de intervenciones, está en línea con lo que sugiere la cuarta recomendación de la presente evaluación.

¹⁴⁹ Documento de Préstamo: El SIGMA consiste en “un conjunto de políticas, principios, normas, procedimientos técnicos, herramientas informáticas, otros medios y/o recursos y, organismos, [sic] que intervienen en la planificación, gestión y control de los fondos públicos”.

¹⁵⁰ Op. Cit.

¹⁵¹ Vale destacar que el primer componente ha tenido resultados destacables si es que se lo evalúa bajo la nueva métrica considerada. Así, el 93% del presupuesto de la gestión 2010 correspondiente a municipalidades capitales de departamento se opera a través del SIGMA; el 100% del presupuesto de la gestión 2010 de las gobernaciones de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Oruro, Potosí, Chiquisaca, Pando y Beni se operan a través del SIGMA; el 100% de las entidades del Gobierno Central operan con el SIGMA, mediante conexión con la Red Metropolitana de Fibra Óptica y VPN Internet; y, el 100% de las entidades subnacionales están conectadas al Nodo Central transmitiendo información del SIGMA.

¹⁵² El organismo ejecutor del proyecto fue el Ministerio de Hacienda, luego denominado Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹⁵³ No se llevaron a cabo las acciones necesarias para empezar con la puesta en marcha de este componente. Este implicaba la contratación de consultores y la adquisición de equipos para el mantenimiento y consolidación del Sistema, así como el diseño del proceso de absorción del manejo del SIGMA por parte del Ministerio de Economía. No se llevaron a cabo estas acciones debido en parte a la decisión de los ministros de no contratar consultores dentro del ministerio y a la falta de consenso para la aprobación de un plan de potenciamiento de los sistemas. Así, recién en el segundo trimestre del 2009 se logra aprobar un plan cuya elaboración fue financiada por el Banco.

¹⁵⁴ PPMR Junio 2009.

¹⁵⁵ El Banco decidió canalizar todos los fondos de este subprograma para el componente de digitalización de los archivos del SENASIR y financiar el resto de los productos (profesionalización y capacitación de los recursos humanos y reingeniería de procesos críticos) con otra CT no reembolsable. No obstante, esta última operación fue cancelada posteriormente por el Gobierno, restando así solo el componente de la digitalización.

¹⁵⁶ Irani Arraiz (2008), Reforma de la Administración Tributaria en Bolivia. Documento de Debate # OVE/TDP-06/08. Oficina de Evaluación y Supervisión.

¹⁵⁷ El préstamo contó con tres componentes cuyos objetivos fueron: (i) fortalecimiento de la capacidad de tuición y formulación de políticas; (ii) mejora de la eficiencia de la administración tributaria; y (iii) mejora y consolidación de la reforma de la administración aduanera. Las agencias ejecutoras fueron el Servicio de Impuestos Nacionales, la Aduana Nacional de Bolivia, y el Viceministerio de Políticas Tributarias. Documento de Préstamo

¹⁵⁸ PPMR de Junio 2009.

¹⁵⁹ PPMR, Junio 2009. PMR, Octubre 2010 (Borrador)

¹⁶⁰ El indicador del componente de capacidad de tuición y formulación de políticas esta definido como una suma ponderada de los grados de cumplimiento de convenios de gestión entre los organismos ejecutores