

Versión del sitio web del DEO

## **EVALUACIÓN DE LA ASISTENCIA A BOLIVIA**

September 1, 2005

*Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales  
Departamento de Evaluación de Operaciones*



Documento del Banco Mundial

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones
EAP	Estrategia de asistencia al país
EIU	Economist Intelligence Unit
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICRG	Guía Internacional de Riesgo País
INB	Ingreso nacional bruto
MID	Marco Integral de Desarrollo
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos adelantados
PNB	Producto nacional bruto
PPME	Países pobres muy endeudados
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial
SNC	Servicio Nacional de Caminos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VNA	Valor neto actualizado

Director General, Evaluación de Operaciones	:	Sr. Vinod Thomas
Director, Departamento de Evaluación de Operaciones	:	Sr. Ajay Chhibber
Gerente, Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales	:	Sr. R. Kyle Peters
Jefe de proyecto	:	Sr. Robert J. Anderson

# ÍNDICE

<b>Prefacio .....</b>	<b>i</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>v</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>1</b>
Alcances de la evaluación.....	1
Antecedentes.....	1
Efectos directos en el desarrollo antes de 1998 .....	2
Asistencia para el desarrollo antes de 1998.....	3
El panorama a mediados de 1998 .....	5
Hechos acontecidos a partir de julio de 1998 .....	6
Aspectos generales de este informe .....	8
<b>2. El programa de asistencia del Banco, ejercicios de 1999-04.....</b>	<b>8</b>
Objetivos de la asistencia del Banco .....	8
Objetivos de la asistencia del Banco en los ejercicios de 1999-03 .....	8
Objetivos de la asistencia del Banco en los ejercicios de 2004-05 .....	10
Productos y servicios del Banco .....	10
Nivel y composición previstos del programa de financiamiento .....	10
Ejecución del programa de financiamiento.....	12
Servicios no crediticios .....	14
Calidad de los productos y servicios del Banco.....	14
Formación de asociaciones y coordinación entre los donantes .....	16
<b>3. Progreso en la consecución de los principales objetivos de la asistencia del Banco .....</b>	<b>17</b>
Los objetivos en materia de oportunidad.....	18
Objetivos de reforma reglamentaria.....	18
Objetivos de fortalecimiento del sector financiero.....	21
Objetivos en materia de infraestructura física.....	22
Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos a la oportunidad .....	23
Objetivos relativos a la equidad.....	24
Aumentar el gasto social.....	24
Objetivos relativos a la eficiencia y la calidad.....	25
Productividad rural .....	27
Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos a la equidad .....	28
Objetivos relativos a la institucionalidad.....	29

Un Estado eficiente y transparente .....	29
Reforma judicial .....	30
Objetivos en materia de descentralización.....	32
Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos a la institucionalidad.....	32
Objetivos establecidos en la estrategia para los ejercicios de 2004-05 .....	33
Objetivos políticos y económicos a corto plazo.....	33
Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos políticos y económicos a corto plazo.....	33
Resumen de la evaluación .....	34
<b>4. Contribución a los efectos directos .....</b>	<b>34</b>
Desempeño del Banco .....	35
Factores que contribuyeron a lograr efectos directos satisfactorios.....	36
Factores que contribuyeron a lograr efectos directos insatisfactorios .....	36
Una hipótesis: ¿Qué podría haber hecho el Banco?.....	39
Desempeño del gobierno .....	40
Otros donantes .....	40
<b>5. Enseñanzas y recomendaciones.....</b>	<b>42</b>
Enseñanzas.....	42
Recomendaciones .....	43

## Recuadros

Recuadro 1.1: Recomendaciones formuladas en la evaluación anterior de la asistencia a Bolivia.....	4
Recuadro 2.1: La experiencia de Bolivia con respecto a los procesos del MID y el DELP .....	17
Recuadro 3.1: Las guerras del agua de 2000 y 2005.....	20
Recuadro 4.1: Opiniones sobre el Banco vertidas por organismos asociados.....	41

## Gráficos

Gráfico 1.1a: Las clasificaciones compuestas de los riesgos que se asignan a Bolivia de acuerdo con la ICRG han mejorado en comparación con las de otros prestatarios de la AIF y el BIRF.....	3
Gráfico 1.1b: La mortalidad infantil disminuyó marcadamente en Bolivia.....	3
Gráfico 1.2: Ayuda per cápita recibida por Bolivia en comparación con otros grupos de países.....	4

## Cuadros

Cuadro 1.1: Resultados económicos posteriores a 1998.....	7
Cuadro 2.1: Objetivos del apoyo del Banco, ejercicios de 1999-03 .....	9
Cuadro 2.2: Objetivos del apoyo del Banco, ejercicios de 2004-05 .....	10

Cuadro 2.3:	Diferencia entre los totales efectivos y previstos del financiamiento, ejercicios de 1999-04 .....	13
Cuadro 2.4:	Evaluaciones de proyectos cerrados desde el 1 de julio de 1998.....	15
Cuadro 3.1:	Indicadores del desempeño de las empresas de servicios públicos reguladas .....	19
Cuadro 3.2:	Indicadores del desempeño del sistema financiero .....	22
Cuadro 3.3:	Indicadores del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos al transporte vial.....	23
Cuadro 3.4:	Indicadores del gasto social .....	25
Cuadro 3.5:	Indicadores de los efectos directos, la calidad y la eficiencia en el ámbito de la salud y la educación .....	27
Cuadro 3.6:	Indicadores de la productividad rural .....	28
Cuadro 3.7:	Indicadores relativos a la modernización y la transparencia del sector público .....	30
Cuadro 3.8:	Indicadores del desempeño del sistema judicial civil .....	31
Cuadro 3.9:	Resumen de las calificaciones de la evaluación.....	34

## **Anexos**

Anexo A:	Cuadros estadísticos.....	46
Anexo B:	Lista de personas entrevistadas (incluido personal del Banco Mundial) .....	59
Anexo C:	Guía sobre la metodología de evaluación de la asistencia a los países que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones.....	63
Anexo D:	Comentarios de la Dirección Regional .....	67
Anexo E:	Comentarios formulados por el Gobierno.....	71
Anexo F:	Registro de las actividades de la administración .....	79
Anexo G:	Resumen del Presidente: Comité sobre la Eficacia en Términos de Desarrollo (de próxima aparición).....	80

Referencias.....	84
------------------	----



## Prefacio

En esta evaluación de la asistencia a Bolivia se examina la estrategia de asistencia del Banco a este país durante los ejercicios económicos del Banco correspondientes al período de 1999-04. En este período se aplicaron dos estrategias de asistencia al país: la primera fue analizada por el Directorio Ejecutivo en 1998 y entró en vigor a comienzos del ejercicio de 1999, y la segunda fue analizada por el Directorio Ejecutivo a comienzos del año civil 2004 y surtió efecto retroactivamente desde el inicio del ejercicio de 2004.

En esta evaluación se analiza la manera en que la asistencia del Banco abordó los principales problemas que afectaban el desarrollo del país durante el período que se examina y cómo contribuyó a sus logros. En el informe se evalúa la pertinencia, eficacia y eficiencia de esa asistencia y se recomiendan acciones para el futuro. La evaluación se basa en un examen de documentos del Banco Mundial y en entrevistas con funcionarios gubernamentales, personal del Banco y de otros organismos donantes, miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos y personas del sector privado. El Anexo B contiene una lista de las personas consultadas y entrevistadas. Una misión del Banco visitó Bolivia entre el 22 de octubre y el 6 de noviembre de 2004. Se agradecen las contribuciones y la cooperación de los funcionarios y organismos gubernamentales, las ONG y los donantes.

Las observaciones formuladas por la Dirección Regional del Banco se incorporaron en el cuerpo del informe y figuran en el Anexo D. El Anexo F contiene la respuesta de la Oficina Regional a las medidas que debería adoptar la administración del Banco Mundial. Un documento preliminar de la evaluación de la asistencia al país se presentó al Gobierno de Bolivia, y sus observaciones se incorporaron en el cuerpo del informe y figuran en el Anexo E. Una discusión del subcomité del Comité sobre la Eficacia en Términos del Desarrollo (CODE, por sus siglas en inglés) fue realizada el día 11 de julio de 2005, y un resumen de la discusión se encuentra como Anexo G.

La evaluación de la asistencia a Bolivia es obra de Robert J. Anderson (jefe de proyecto), con contribuciones de Carlos Elbirt (consultor sobre desarrollo institucional), James Fox (consultor sobre desarrollo del sector social), Manuel Lasaga (consultor sobre desarrollo del sector privado) y Adrian Kats (coordinación de los donantes). Las observaciones formuladas por Laurie Efron, así como el examen colegiado realizado por Jorge García-García (OEDCR) y Luca Barbone (PRMPR), enriquecieron esta evaluación. Roziah Baba ofreció apoyo administrativo.





## Síntesis de las calificaciones de la evaluación de la asistencia al país

Objetivos	Efecto directo	Calificaciones
<p>Oportunidad: Lograr un mayor crecimiento sostenible impulsado por el sector privado junto con una distribución más equitativa</p> <p>Reforzar el marco reglamentario para los principales sectores de infraestructura</p> <p>Fortalecer el sector financiero</p> <p>Mejorar la infraestructura física, aumentar la capacidad pública para su gestión, y promover la participación del sector privado en todas las circunstancias posibles</p>	<p>Fortalecimiento del marco jurídico y reglamentario; persistencia de las tensiones políticas y sociales respecto de la participación privada en la infraestructura (párrafos 3.3-3.5, Cuadro 3.1)</p> <p>Fortalecimiento del marco jurídico y reglamentario; la situación de los bancos no mejoró; mal manejo de la reforma del sistema de pensiones asociado con un elevado déficit fiscal (párrafos 3.7-3.9, Cuadro 3.2)</p> <p>Aumento moderado de la infraestructura vial; no se cumplió el objetivo específico de la estrategia de asistencia al país; cierta mejora en el desempeño institucional del sector de vialidad (párrafos 3.11-3.12, Cuadro 3.3)</p>	Moderadamente insatisfactorio
<p>Equidad: Elevar el nivel de vida de los pobres</p> <p>Incrementar el gasto social, especialmente para los grupos que actualmente están excluidos de los beneficios del desarrollo</p> <p>Mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios sociales, teniendo en cuenta las diferencias en la situación cultural</p> <p>Aumentar la productividad rural de los pequeños agricultores</p>	<p>Aumento del gasto social, que es ahora más favorable a los pobres (párrafos 3.18-3.19, Cuadro 3.4)</p> <p>Los indicadores de eficiencia y calidad señalan que la salud y la educación mejoraron (párrafos 3.21-3.23, Cuadro 3.5)</p> <p>No hubo mejoras. Fraude en materia de adquisiciones (párrafo 3.25-3.26, Cuadro 3.6)</p>	Moderadamente satisfactorio
<p>Institucionalidad: Fortalecer el marco institucional para promover la justicia y lograr una administración sin corrupción</p> <p>Modernizar el Estado y el marco jurídico e institucional para el sector privado</p> <p>Implementar reformas judiciales</p> <p>Asegurar un marco integrado para el fortalecimiento municipal y departamental</p>	<p>Se instituyeron reformas en tres organismos pero pese a los intentos, en general se logró avanzar muy poco en su aplicación (párrafos 3.30-3.34, Cuadro 3.7)</p> <p>Prácticamente no se lograron mejoras en el funcionamiento del sistema judicial (párrafos 3.36-3.37, Cuadro 3.8)</p> <p>No se estableció el marco integrado (párrafo 3.39)</p>	Moderadamente insatisfactorio
<b>Global</b>		<b>Moderadamente insatisfactorio</b>



## RESUMEN

En este informe se evalúa la asistencia del Banco Mundial a Bolivia durante el período de seis años que comenzó el 1 de julio de 1998 y finalizó el 30 de junio de 2004 (es decir, los ejercicios económicos del Banco de 1999-04). Anteriormente, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) había realizado una evaluación de la asistencia del Banco a Bolivia entre el ejercicio de 1986 y el ejercicio de 1998. A comienzos del ejercicio de 1999, imperaba un clima de optimismo. Muchos bolivianos y muchos donantes consideraban que el efecto acumulativo de las reformas aplicadas durante los 10 años anteriores, así como el programa del entonces nuevo gobierno —que consistía en promover el desarrollo del sector privado, incrementar los beneficios del crecimiento, fortalecer las instituciones del sector público y remover al país del tráfico internacional de coca—, producirían finalmente sólidos resultados en materia de crecimiento y reducción de la pobreza.

No fue así. A mediados de 1998 comenzó uno de los períodos más difíciles que ha debido enfrentar Bolivia desde mediados del decenio de 1980. Al finalizar el período que se evalúa en este informe, el país estaba inmerso en una profunda crisis política y social. Las tasas de crecimiento habían caído como resultado de las crisis de Brasil y Argentina, los desastres naturales, la erradicación de la producción ilegal de coca y el descontento social. Los déficits del sector público aumentaron marcadamente y se deterioraron los coeficientes de sostenibilidad de la deuda, que anteriormente habían mejorado como resultado de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Las reformas estructurales previstas fueron aplazadas o se diluyeron. Sólo se registro una disminución moderada de la pobreza, y únicamente se alcanzaron los resultados previstos en las esferas de la salud y la educación.

Durante el período que nos ocupa, el Banco fue uno de los tres principales donantes de Bolivia (en términos de desembolsos), y desempeñó un papel preponderante —como proveedor de financiamiento y también de conocimientos que favorecen el desarrollo— al proporcionar apoyo a la reforma estructural de alta prioridad y los aspectos de desarrollo institucional del programa del gobierno. Además, tras el inicio de la crisis, respaldó los esfuerzos del gobierno por restablecer y mantener la estabilidad social, política y económica.

El DEO califica el impacto global del programa del Banco sobre el desarrollo del país durante este período como *moderadamente insatisfactorio*. Las calificaciones de la evaluación de los proyectos del Banco en Bolivia son similares al promedio obtenido por los proyectos del Banco en general, y se realizaron avances en la consecución de algunos de los objetivos específicos del apoyo del Banco. El progreso no se tradujo en efectos satisfactorios en el desarrollo en razón del impacto de factores adversos —por ejemplo, la firme oposición política y social a los principales elementos de su programa de desarrollo— que se materializaron durante la ejecución. En la documentación del programa, el Banco había clasificado como riesgos a la mayoría de los posibles cambios adversos, pero no los había tenido debidamente en cuenta al tomar las decisiones relativas al diseño del programa y las operaciones. El impacto de la asistencia del Banco en el desarrollo podría haber sido mayor si esos riesgos se hubieran evaluado en forma más realista y se hubiese procurado resolverlos en la etapa de diseño del programa y las operaciones.

De esta evaluación se desprenden cinco lecciones, que en muchos casos refuerzan las enseñanzas aprendidas a través de otros programas y que tal vez no se internalizaron plenamente:

- *La evaluación inicial de los riesgos, realizada de una manera imparcial y equilibrada, y la reevaluación durante la etapa de ejecución, permiten mejorar las perspectivas de eficacia para el desarrollo a posteriori.* En Bolivia, el excesivo optimismo plasmado en las evaluaciones políticas y sociales, los marcos macroeconómicos y las evaluaciones de la capacidad del Banco para aplicar los principios del Marco Integral de Desarrollo (MID) contribuyó a que los efectos directos en el desarrollo generados por la asistencia del Banco no alcanzaran un nivel plenamente satisfactorio.
- *Generalmente, el Banco y otros donantes usan indicadores —entre ellos, aquellos que están estrechamente relacionados con algunos aspectos de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)— que no logran, y probablemente no pueden, captar totalmente los aspectos del desarrollo que revisten crucial importancia desde el punto de vista político y social.* Los indicadores típicos, como los relativos a la situación de la salud y la educación, no captan fácilmente los valores culturales, las percepciones y las actitudes respecto de las cuestiones relativas al desarrollo, ni las consiguientes reacciones políticas y sociales que podrían generar.
- *Los instrumentos y procesos, como el MID y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), tienen poca capacidad para generar consenso y resolver conflictos políticos y sociales cuando existen divisiones muy marcadas.* En Bolivia, la magnitud de las divisiones actuales ha impedido subsanar las diferencias empleando el proceso del DELP.
- *Un alto nivel de ayuda durante un período prolongado podría menoscabar la capacidad de los receptores para aplicar limitaciones presupuestarias estrictas.* En ocasiones, Bolivia ha asumido compromisos presupuestarios superiores a los concertados con los donantes, que no ha podido cumplir con sus propios recursos y que, en última instancia, han contribuido a que necesite financiamiento de los donantes en forma ininterrumpida.
- *Los donantes pueden promover mejoras en la salud y la educación en los países pobres.* Aunque muchas cosas no hayan salido bien durante los últimos años, los bolivianos comprometidos —respaldados por los donantes y, en particular, por el Banco— han logrado importantes resultados en el área de salud y educación.

En razón del alto grado de incertidumbre que impera actualmente en Bolivia y la probabilidad de que persista durante un tiempo, las recomendaciones formuladas en esta evaluación para la próxima estrategia de asistencia al país (EAP) se concentran en el corto plazo:

- En la estrategia, el Banco debería establecer un horizonte de corto plazo (12-24 meses) y partir de un cuidadoso análisis de los riesgos económicos, sociales y políticos; además, debería tener en cuenta los puntos de vista de analistas externos independientes especializados en cuestiones políticas, sociales y económicas.
- El objetivo de la estrategia del Banco debería consistir en lograr equilibrios fiscales sostenibles, situados en un nivel de ayuda coherente con el ingreso per cápita de Bolivia y su desempeño en materia de políticas, así como rápidas mejoras en la gestión financiera del sector público del país.

- En la estrategia, el Banco debería profundizar las medidas que se pusieron en marcha en el marco de la estrategia de 2004 para ofrecer actividades de análisis y asesoramiento —cuando sean necesarios— con respecto a los acuciantes problemas sociales y políticos que enfrenta Bolivia, entre ellos sus políticas en materia de desarrollo de hidrocarburos, reforma política y descentralización.
- El programa de financiamiento del Banco debería estar financiado totalmente por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en consonancia con sus criterios de desempeño, hasta que se establezca firmemente su solvencia crediticia y Bolivia pueda tener acceso al financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
- El Banco no debería instar a Bolivia a completar otro DELP hasta que se haya aprobado legislación ampliamente aceptada (en Bolivia) en materia de hidrocarburos y autonomía regional, y se haya convocado la Asamblea Constituyente.

Vinod Thomas  
a través de Ajay Chhibber  
Director General, Evaluación de Operaciones

# 1. Introducción

## Alcances de la evaluación

1.1 En esta evaluación de la asistencia a Bolivia se examinan los efectos directos de la asistencia concedida al país por el Banco Mundial durante el período que va del 1 de julio de 1998 hasta el 30 de junio de 2004<sup>1</sup>. También se analiza la pertinencia y el grado de realismo de los objetivos del Banco en vista de las limitaciones que enfrenta Bolivia en materia de desarrollo, el clima político para el desarrollo y la capacidad del gobierno durante este período, y se estiman los impactos de la asistencia del Banco en términos de sostenibilidad y desarrollo institucional.

## Antecedentes

1.2 En la segunda mitad del decenio de 1980 y principios de los años noventa, Bolivia concentró sus políticas económicas en alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica, tras lo cual puso en marcha, a mediados de los años noventa, un ambicioso programa de reformas estructurales. A través de un novedoso programa de privatización establecido en 1994, dispuso la venta del 50% de las acciones de las empresas estatales a cambio de inversiones en esas empresas<sup>2</sup>, mientras que el otro 50% se destinó a un nuevo programa de pensiones. En el mismo año se sancionó la Ley de Participación Popular, que impulsó la creación de municipios en todo el país, les confirió autoridad y les otorgó los recursos necesarios para invertir en salud, educación y desarrollo de infraestructura, y habilitó a los ciudadanos locales para elegir a los funcionarios de su municipio. Poco después, la Ley de Descentralización Administrativa permitió reestructurar la relación entre los gobiernos a nivel departamental y el gobierno nacional, mediante la asignación de un mayor grado de poder a los municipios pero con retención por el gobierno central del control sobre los gobiernos departamentales.

1.3 En 1994, también se sancionó la Ley de Reforma Educativa a través de la cual se estableció, entre otras cosas, la educación bilingüe e intercultural, una mejor capacitación de los docentes y su remuneración en base al desempeño, la contratación de supervisores escolares de acuerdo a sus méritos, y pruebas nacionales para alumnos y docentes, así como consejos escolares locales. Se reformó la Constitución con la finalidad de incrementar el número de bancas para legisladores a través de un sistema electoral de pluralidad simple, modificar la manera en que el Congreso elegía a los presidentes, establecer que las elecciones para los cargos del poder ejecutivo y del poder legislativo se llevaran a cabo en la misma fecha, y extender a cinco años el mandato del presidente, los legisladores y los superintendentes. En 1996 se llevó a cabo una importante reforma del régimen de pensiones, vinculada al programa de capitalización, que introdujo la gestión privada de los fondos y cuentas contributivas individuales. Y en 1997, al

---

<sup>1</sup> Los ejercicios económicos del Banco Mundial de 1999 a 2004. Las estrategias de asistencia al país (EAP) de 1998 y de 2004 eran estrategias para el Grupo del Banco Mundial, incluida la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). Esta evaluación abarca únicamente los componentes de la asistencia del Banco correspondientes a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

<sup>2</sup> En Bolivia y en el Banco, este programa recibe el nombre de “programa de capitalización” para destacar el requisito establecido en el mismo que obliga a los compradores a invertir en el desarrollo de las empresas que adquirieron.

comienzo del mandato del presidente Banzer, se emprendió una iniciativa integral para eliminar la producción ilegal de cocaína en el país.

1.4 Aunque el ritmo de las reformas fue desparejo desde que éstas se iniciaron a mediados de los años ochenta, y pese a que hubo tres cambios de gobierno, el país mantuvo constantemente el mismo rumbo, como resultado, por lo menos en parte, de su peculiar coalición política. En la Constitución de Bolivia se establece que la legislatura debe elegir al presidente si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría de los votos populares, lo cual ha sucedido en todas las elecciones presidenciales. Es cierto, también, que ningún partido ha logrado jamás la mayoría en el Congreso, así que en la práctica, la elección de un presidente depende de que un subconjunto de partidos representados en la legislatura lleguen a un acuerdo respecto de un candidato. Estas coaliciones de gobierno se han formado a través de negociaciones y acuerdos respecto del programa de gobierno, los cargos públicos y los derechos a los recursos públicos. El sistema se conoce como el régimen de “democracia pactada” de Bolivia, y la división del botín recibe el nombre de “cuota política”.

### **Efectos directos en el desarrollo antes de 1998**

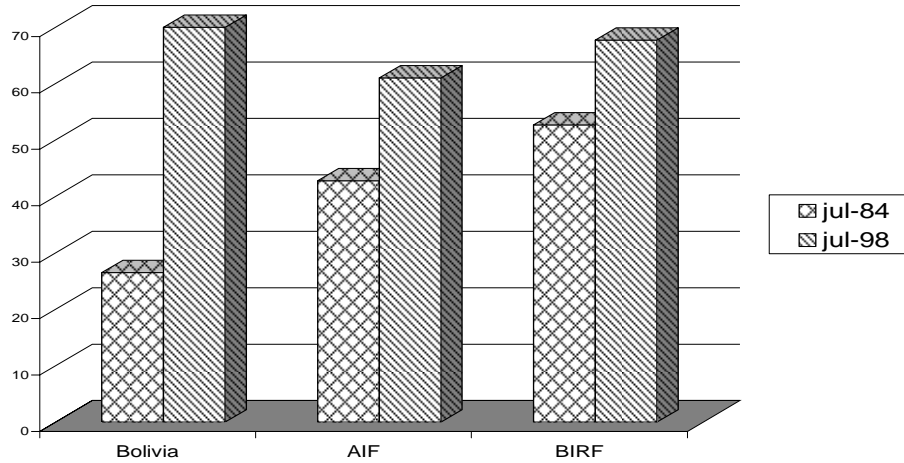
1.5 El impacto acumulativo de los factores políticos y económicos que incidieron en Bolivia desde mediados del decenio de 1980 hasta fines de los años noventa, guarda relación con el marcado cambio en la manera en que las políticas y las instituciones bolivianas se perciben en el exterior, así como con los profundos cambios en algunos aspectos del desempeño en términos de desarrollo. La clasificación compuesta<sup>3</sup> que se asigna al riesgo económico y político de Bolivia en la Guía Internacional de Riesgo País (ICRG, por su sigla en inglés) (Gráfico 1.1a) y los datos sobre la mortalidad infantil en el país (Gráfico 1.1b) denotan mejoras sustanciales, aunque la pobreza se mantuvo en un nivel muy alto. En 1997, casi el 70% de la población era pobre, y la brecha de pobreza<sup>4</sup> ascendía al 32%. A pesar de la masiva redistribución de la riqueza y la expansión de los servicios sociales públicos después de la revolución de 1952, la desigualdad en los ingresos era una de las más altas de América Latina.

---

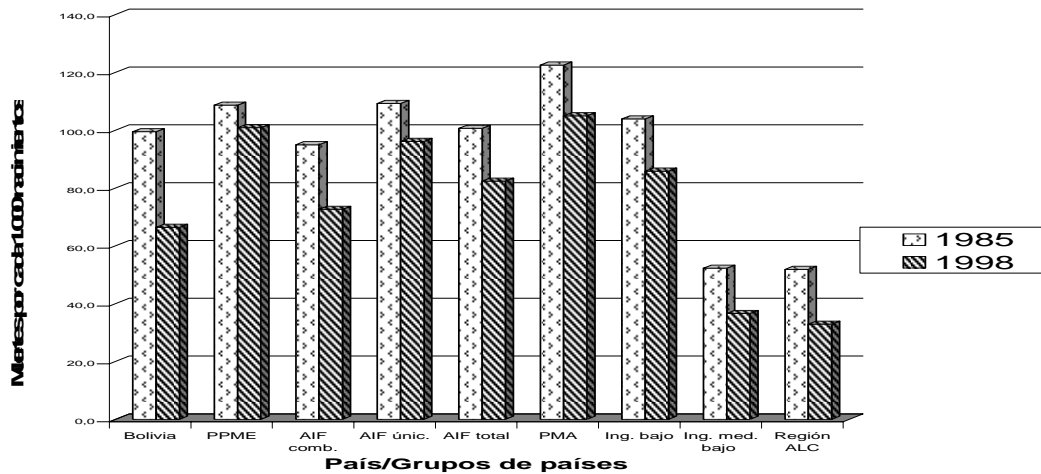
<sup>3</sup> La Guía Internacional de Riesgo País es un servicio patentado que clasifica los riesgos que afrontan los inversionistas en cada país. Las empresas son sus principales usuarias y lo emplean como una herramienta predictiva para analizar las opciones de inversión. El sistema asigna un valor numérico a un conjunto de componentes de riesgo político, económico y financiero de acuerdo con una escala de ponderación preestablecida.

<sup>4</sup> La “brecha de pobreza” es la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de las personas que están por debajo de esa línea, expresada como un porcentaje de la línea de pobreza.

**Gráfico 1.1a: Las clasificaciones compuestas de los riesgos que se asignan a Bolivia de acuerdo con la ICRG han mejorado en comparación con las de otros prestatarios de la AIF y el BIRF**



**Gráfico 1.1b: La mortalidad infantil disminuyó marcadamente en Bolivia**

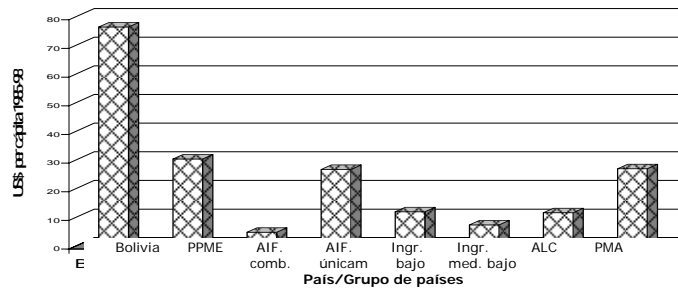


### Asistencia para el desarrollo antes de 1998

1.6 La comunidad internacional ha prestado su firme apoyo a los cambios que se produjeron en Bolivia desde mediados del decenio de 1980. Durante el período previo a la estrategia de asistencia al país de 1998, la asistencia a Bolivia ascendió, en promedio, a US\$75 anuales per cápita durante el período de 1985-98, como se indica en el Gráfico 1.2. Esta cifra era equivalente al 10%, aproximadamente, del ingreso nacional bruto (INB), y a más del 50% del gasto público en el mismo período. La asistencia del Banco (en base a compromisos) ascendió, en promedio, a una cifra cercana a US\$14 anuales per cápita durante el período.



**Gráfico 1.2: Ayuda per cápita recibida por Bolivia en comparación con otros grupos de países**



**Recuadro 1.1: Recomendaciones formuladas en la evaluación anterior de la asistencia a Bolivia**

Reforma judicial	Se justifica un enfoque más riguroso para asegurar el pleno funcionamiento del Consejo de la Judicatura, que se creó recientemente como órgano normativo a cargo de la administración de la reforma judicial. Con ese fin, será necesario proporcionar asistencia técnica concertada al nuevo órgano, especialmente con respecto a la reforma de toda la administración judicial, la introducción de la carrera judicial, y la creación de mecanismos para supervisar el desempeño judicial y el del personal de apoyo administrativo. Como condición para realizar desembolsos en el futuro, también deberían incluirse puntos de referencia para realizar el seguimiento de esos logros.
Reforma de la administración pública	El fortalecimiento institucional del sector público debería ser uno de los elementos básicos de la estrategia del país. Las responsabilidades del jefe de proyecto deberían incluir la función de demostrar específicamente cómo su proyecto contribuye al fortalecimiento institucional del sector público. El Banco debería formular condiciones claras y precisas que garanticen el pago de los sueldos de la administración pública o algún tipo de complemento salarial. Estas condiciones tendrían que ser analizadas con otros donantes para establecer un marco conjunto de apoyo.
Reforma del sector financiero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debería incrementarse la solidez del sistema bancario a) aumentando considerablemente el capital obligatorio, o b) exigiendo reservas obligatorias mucho más altas respecto de los depósitos a la vista y a corto plazo.</li> <li>2. Es necesario fortalecer el marco reglamentario para todos los intermediarios de depósitos protegidos, así como ofrecer incentivos a los gerentes bancarios para que no asuman riesgos excesivos.</li> <li>3. Debería coordinarse la reglamentación prudencial de las administradoras de fondos de pensión y los intermediarios de depósitos protegidos.</li> <li>4. Debería crearse un marco jurídico para la regulación de los mercados financieros no bancarios, en base a un conjunto de principios coherentes y exigibles, diferentes para cada mercado de acuerdo con los distintos criterios en materia de regulación gubernamental.</li> </ol>
Integridad institucional	La corrupción (y por consiguiente las deficiencias institucionales) debería tenerse en cuenta explícitamente en el análisis del riesgo país, en la adopción de decisiones en materia de financiamiento y en la supervisión de la cartera si incide en el desempeño del país y del proyecto y si existen dudas respecto de la voluntad del gobierno para resolver el problema.
Medio ambiente	El Banco y el Gobierno preparan un programa que consiste en definir los procedimientos para asignar los costos ambientales a los proyectos y las empresas productivas, hacer cumplir las leyes que están vigentes actualmente, establecer un vínculo entre el programa relativo a las cuestiones ambientales verdes y el relativo a las marrones, determinar otras maneras de obtener ganancias del medio ambiente (como el ecoturismo) y evaluar la pertinencia de los instrumentos del Banco que podrían aplicarse a las cuestiones ambientales. Sin embargo, el tema más acuciante del programa ambiental de Bolivia es la realización de una evaluación sólida e imparcial del riesgo ambiental derivado del gasoducto entre Bolivia y Brasil que atravesará la planicie oriental desde Santa Cruz hasta São Paulo.
El Altiplano	El Banco debe intensificar la investigación que respalda el desarrollo económico en el Altiplano y en otras zonas rurales.

Fuente: Departamento de Evaluación de Operaciones, 2000c.

1.7 En la evaluación previa de la asistencia a Bolivia<sup>5</sup>, el DEO estableció que el Banco había contribuido a muchos de los acontecimientos positivos que se registraron en el país desde mediados del decenio de 1980 y había sido clave para movilizar el apoyo de la comunidad de donantes y ayudar a estabilizar la economía después de la crisis. Por otra parte, en la evaluación también se señaló que a juzgar por el moderado crecimiento y la escasa disminución de la pobreza, los recursos del Banco podrían haber sido usados más eficazmente si el apoyo se hubiese vinculado al progreso en la consecución de reformas estructurales orientadas a promover el desarrollo del sector privado. Se recomendó (véase el Recuadro 1.1) que el Banco debía a) asignar mayor prioridad a la promoción del desarrollo del sector privado a través del desarrollo del sector financiero, y colaborar con el gobierno para acelerar las reformas del sistema judicial y de la administración pública; b) asumir un mayor liderazgo en la colaboración prestada al gobierno de Bolivia en la lucha contra la corrupción; c) formular una estrategia para la ordenación sostenible de los recursos naturales, y d) promover el crecimiento y la disminución de la pobreza en el Altiplano y otras zonas rurales teniendo en cuenta las recomendaciones genéricas incluidas en el informe de la Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible titulado *Rural Development: From Vision to Action*.

### **El panorama a mediados de 1998**

1.8 Pese a las inquietudes generadas por el desempeño anterior de Bolivia en materia de crecimiento y disminución de la pobreza, el Banco y los otros donantes tenían grandes expectativas al comienzo del período que se analiza en esta evaluación. La estrategia del Banco para los ejercicios de 1999-03 se fundaba en una evaluación de las perspectivas económicas, sociales y políticas que preveía un amplio margen para lograr progresos en el proceso de desarrollo. En las proyecciones medias se contemplaba una inflación baja y estable, un crecimiento elevado (teniendo en cuenta las pautas históricas para Bolivia y la región de América Latina y el Caribe) superior al 5% anual, la disminución de los déficits fiscales, la disminución de la deuda, el aumento de la inversión y la reducción de la pobreza de ingreso y la pobreza no relacionada con los ingresos. Mientras que en la estrategia de asistencia al país (EAP) se señalaban varios riesgos<sup>6</sup>, en las proyecciones medias se suponía que los aspectos políticos, sociales y económicos respecto de los cuales existía incertidumbre, evolucionarían de una manera favorable para el desarrollo de Bolivia. En general, la EAP contenía una descripción de las perspectivas de desarrollo del país en los siguientes términos<sup>7</sup>:

Consideramos que las condiciones iniciales en las que el Banco llevará a cabo sus operaciones en Bolivia durante los próximos años son más propicias que en el pasado para lograr resultados en el terreno. Las reformas estructurales ya están en marcha y cuentan con el pleno compromiso del gobierno.

<sup>5</sup> Departamento de Evaluación de Operaciones, 2000.

<sup>6</sup> En la EAP de 1998 se señalaron cinco riesgos: i) un déficit presupuestario superior al previsto que generaba inquietud respecto de la estabilidad macroeconómica en el corto plazo; ii) la imposibilidad de reducir el alto costo del entorno empresarial de Bolivia; iii) la dificultad para superar los obstáculos culturales a la inclusión de los excluidos, que estaban profundamente arraigados; iv) el descontento social y la posibilidad de que se disolviera la coalición política, que podían complicar la ejecución de la EAP, y v) la vulnerabilidad a los trastornos exógenos, en particular en la cuenta corriente.

<sup>7</sup> Banco Mundial 1998a, párrafo 47.

1.9 En ese momento hubo, por cierto, quienes aconsejaron obrar con prudencia. El gobierno de Banzer, electo en 1997, se basaba en una coalición de cinco partidos políticos que tenían puntos de vista muy diferentes en materia de políticas, y varios de ellos desconfiaban o se oponían, en términos generales, a muchas de las políticas estructurales del gobierno anterior. En la estrategia de asistencia al país, el Banco señaló que la coalición del gobierno de Banzer era heterogénea y de duración incierta<sup>8</sup> y que su disolución constituiría un riesgo para la estrategia<sup>9</sup>. En marzo de 1998, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que en general también era optimista, señaló<sup>10</sup>

...el alcance y la naturaleza del compromiso del gobierno de Bolivia con las reformas en las esferas de la participación popular, el medio ambiente y la lucha contra la pobreza no están claros.

...Esta falta de claridad nace de las dificultades que debe vencer una coalición multipartidaria con diferencias ideológicas para definir respuestas concretas a los desafíos en materia de desarrollo.

1.10 En la primavera de 1998, la empresa Economist Intelligence Unit (EIU) advirtió que “se observan señales de fricción en la coalición gubernamental heterogénea ...”. No obstante, la EIU también señaló que era dable esperar que el país aplicara políticas fiscales y monetarias ortodoxas y “medidas de liberalización económica”<sup>11</sup>. Al igual que el Banco, la EIU predijo un crecimiento del 5% para 1999.

1.11 Había, por lo tanto, un alto grado de optimismo y sólo pequeñas dosis de cautela. En particular, todo indicaba que Bolivia tenía a su alcance la posibilidad de crecer más rápidamente y lograr una leve reducción de la pobreza al sumar las exportaciones de gas al moderado impulso de crecimiento de mediados de los años noventa. Para muchos observadores, o tal vez para la mayoría de ellos, el país estaba en vías de lograr grandes avances en materia de desarrollo.

### **Hechos acontecidos a partir de julio de 1998**

1.12 En los hechos, el período que siguió a julio de 1998 resultó ser uno de los más difíciles que ha enfrentado Bolivia desde la crisis de la primera mitad del decenio de 1980, como lo indican los datos del Cuadro 1.1. En promedio, el crecimiento fue del 2,4% como resultado de varios factores desfavorables, y la pobreza se estancó en niveles muy altos. En el frente externo, las crisis de Brasil y Argentina afectaron profundamente a la economía boliviana. Los graves perjuicios ocasionados por las corrientes de La Niña en 1999 y El Niño en 2001 provocaron graves quebrantos en la producción y daños en activos productivos. En el frente interno, dos políticas gubernamentales que en otras circunstancias hubieran sido beneficiosas —la erradicación de la producción ilegal de coca y medidas enérgicas contra el contrabando— agravaron el impacto de los trastornos exógenos negativos en la economía. Estos trastornos coincidieron con la disminución de la demanda de inversión en razón de haberse completado las inversiones asociadas con el programa de capitalización.

<sup>8</sup> Banco Mundial 1998a, párrafo 12. En la EAP no se expresaba inquietud acerca de la capacidad de la coalición, si subsistía, para llevar a cabo la reforma de políticas.

<sup>9</sup> Banco Mundial 1998a, párrafo vi.

<sup>10</sup> USAID 1998.

<sup>11</sup> Economist Intelligence Unit, Servicio de riesgo país, Bolivia, segundo trimestre de 1998.

**Cuadro 1.1: Resultados económicos posteriores a 1998<sup>12</sup>**

Indicador	Alcanzado/Supera do	Datos de referencia		Meta/ Proyección de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor		Período	Valor
Indicadores macroeconómicos – Proyecciones de la EAP						
Crecimiento del PIB (% anual)	No	1993-97	4,7	5,2	1998-02	2,4
Inflación – Deflactor del PIB (% anual)	Sí	1993-97	8,7	5,8	1998-02	3,6
Balance del sector público (% del PIB)	No	1993-97	-5,8	-3,0	1998-02	-5,5
Inversión interna bruta (% del PIB)	No	1993-97	17,8	19,2	1998-02	15,4
Ahorro nacional bruto (% del PIB)	No	1993-97	10,8	13,6	1998-02	11,4
Deuda del sector público/PIB (% del PIB en VNA)*	No	2001	37	NA	2004	54

Fuente: *Indicadores del desarrollo mundial*; \* FMI 2004.

1.13 Recientemente, el factor interno conexo que ha dominado la escena ha sido el creciente descontento social y la parálisis política. A partir del año 2000 y en varias ocasiones, el descontento social ha llevado al país, o grandes partes del mismo, a una total paralización, que algunas veces duró varias semanas, y en ocasiones incluyó actos de violencia que causaron pérdida de vidas<sup>13</sup>. En octubre de 2003, las protestas cada vez más violentas contra el gobierno ocasionaron un gran número de muertos y heridos, y el presidente Sánchez de Lozada fue obligado a renunciar. Aunque se ha establecido una calma relativa, que el nuevo presidente, Carlos Mesa Gisbert, ha logrado mantener durante este período, Bolivia enfrenta un futuro incierto mientras su pueblo intenta resolver cuestiones fundamentales relativas a su sistema político y económico.

1.14 Varios factores, entre ellos, ingresos inferiores a los previstos, costos superiores a los estimados para la reforma del sistema de pensiones —como resultado, en parte, de presiones políticas para lograr que las pensiones sean más generosas— y nuevas demandas para otros gastos, ejercieron presión sobre el presupuesto. El déficit fiscal aumentó del 4,1% del producto interno bruto (PIB) en 1998 a casi el 9% en 2002, y alrededor del 8% en 2003. En consecuencia, desde que el país alcanzó, en 2001, el punto de culminación de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME), la relación entre la deuda y el PIB ha aumentado considerablemente, llegando a más del 76% del PIB proyectado para 2004, o el 54% del PIB en términos de valor neto actualizado (VNA).

<sup>12</sup> En este informe se ha utilizado un formato común para los cuadros. En la columna “Alcanzado/Superado” se consigna si el indicador señala, o no, que se han logrado progresos respecto de los objetivos del Banco. En la columna “Datos de referencia” se consigna el valor de referencia para cada indicador. En la columna “Meta/Proyección de la EAP” se consigna la meta o proyección específica establecida en la EAP para el indicador. Cuando no se ha establecido una meta o proyección específica para el indicador, se registra el valor NA (no aplicable) en esta columna. En la columna “Efecto directo” se consignan los valores y el período del efecto directo correspondientes a cada indicador.

<sup>13</sup> En algunas ocasiones, ya habían estallado protestas violentas en respuesta a reformas anteriores. Los presidentes Paz Estensoro (en 1985 y en 1987), Paz Zamora (en 1989), y Sánchez de Lozada (en 1995) impusieron la ley marcial y utilizaron las fuerzas armadas para reprimir protestas violentas contra medidas de política impopulares. La frecuencia y la magnitud de las perturbaciones han aumentado desde que el presidente Banzer impuso la ley marcial en el año 2000, generando graves dificultades en la economía y la administración normal del gobierno, y una parálisis cada vez mayor en el proceso normativo. Para su solución, ha sido necesario, con frecuencia, concertar acuerdos que tenían consecuencias presupuestarias. En enero de 2003, antes de que estallara el violento conflicto de febrero respecto del aumento de impuestos y el recorte del gasto que debían llevarse a cabo junto con un acuerdo con el FMI, un “ejército” de pensionados (integrado por unas 10.000 personas) sitió la ciudad y obtuvo un aumento de las pensiones, que a partir de ese momento se vincularon al dólar de los Estados Unidos.

## Aspectos generales de este informe

1.15 En el presente informe se evalúa la asistencia del Banco a Bolivia durante este período de crecientes dificultades. En el Capítulo 2 se describen someramente las estrategias de asistencia aplicadas por el Banco. En el Capítulo 3 se analizan detalladamente los efectos directos relacionados con los objetivos de la estrategia de asistencia al país del Banco. En el Capítulo 4 se examinan los factores que contribuyeron a esos efectos directos. El Capítulo 5 contiene algunas enseñanzas derivadas de la experiencia del Banco en Bolivia y también algunas recomendaciones con respecto al apoyo que el Banco podría prestar a ese país en el futuro, que en algunos casos también podrían tener una aplicación más amplia.

## 2. El programa de asistencia del Banco, ejercicios de 1999-04

2.1 En este capítulo se analiza la asistencia del Banco a Bolivia durante el período de seis años que comenzó el 1 de julio de 1998 y finalizó el 30 de junio de 2004. El programa del Banco durante este período puede dividirse en dos fases: los ejercicios de 1999-03<sup>14</sup>, y el ejercicio de 2004, el primer año de un programa planificado para dos ejercicios (ejercicios de 2004-05). Durante el período inicial, el programa del Banco respaldó el Plan de Acción Nacional del gobierno de Banzer<sup>15</sup>, que fue concebido con el propósito de acelerar la reducción de la pobreza<sup>16</sup> a través de un conjunto de iniciativas para promover un crecimiento sostenible más rápido (este aspecto del programa se denominó el “pilar de la oportunidad”), la inversión en capital humano y en actividades orientadas a incrementar la productividad en las regiones pobres (el “pilar de la equidad”), medidas para fomentar el desarrollo de las instituciones del sector público (el “pilar de la institucionalidad”), y la erradicación de la producción ilegal de coca (el “pilar de la dignidad”). Durante la última parte del período, el Banco respaldó el programa establecido por el gobierno de Mesa para afrontar la crisis social, económica y política que estalló en 2003.

### Objetivos de la asistencia del Banco

#### *Objetivos de la asistencia del Banco en los ejercicios de 1999-03*

2.2 La estrategia de asistencia al país (EAP) de 1998 fue notable por su grado de especificidad respecto de los criterios que servirían de base para la evaluación del programa del Banco y por los esfuerzos que se realizaron para formular un marco de seguimiento y evaluación<sup>17</sup>. Los principales objetivos contenidos en la EAP consistían en reducir el índice de recuento de la pobreza (del 67% de la población en el período de 1998-99 al 59% en 2002), y el

<sup>14</sup> El documento original de la EAP analizado en 1998 abarcaba los ejercicios de 1999-02, período que posteriormente se amplió en el informe de situación sobre la EAP del 10 de mayo de 2001, a fin de incluir el ejercicio de 2003.

<sup>15</sup> Entre los ejercicios de 2002 y 2003, el programa del Banco se vinculó formalmente a la estrategia de lucha contra la pobreza de Bolivia, que era similar al plan de acción nacional.

<sup>16</sup> Los donantes plantearon algunas dudas respecto del grado de compromiso con la reducción de la pobreza asumido en el plan de acción nacional. En el documento de programación preparado aproximadamente en la misma época que la EAP de 1998, la USAID afirmó: “No obstante, no se sabe con certeza cuál es el alcance y la naturaleza del compromiso del gobierno de Bolivia con...el alivio de la pobreza” (USAID Bolivia 1998).

<sup>17</sup> Banco Mundial 1998a, párrafo 29.

coeficiente de la brecha de pobreza (del 32% al 26%)<sup>18</sup>. Otra de las metas establecidas en la EAP fue mejorar tres indicadores de la salud materno-infantil a través de la disminución de la mortalidad infantil (de 69 a 54 muertes por cada 1.000 nacidos vivos); la mortalidad materna (de 390 a 290 muertes por cada 100.000 nacidos vivos), y la malnutrición infantil (porcentaje de niños con peso bajo para su edad) del 9,5% al 6,0% de la población infantil.

2.3 Los objetivos específicos de la “porción” del programa del gobierno correspondiente al Banco fueron elaborados en colaboración con el gobierno en base a un conjunto explícito de criterios, y se concentraron en las prioridades relativas a los pilares de la oportunidad, la equidad y la institucionalidad<sup>19</sup>. El Banco y el gobierno colaboraron en la identificación y asignación de prioridad, en cada pilar, a los objetivos específicos que podían recibir apoyo del Banco y acordaron que dicho apoyo se limitaría a los tres primeros objetivos prioritarios de cada pilar, como se indica en el Cuadro 2.1. En la matriz de la EAP también se incluyeron varios indicadores para establecer si se habían alcanzado los objetivos.

**Cuadro 2.1: Objetivos del apoyo del Banco, ejercicios de 1999-03**

Objetivo del pilar	Objetivo del apoyo del Banco
Oportunidad: Lograr un mayor crecimiento sostenible impulsado por el sector privado junto con una distribución más equitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Reforzar el marco reglamentario para los principales sectores de infraestructura</li> <li>ii) Fortalecer el sector financiero</li> <li>iii) Mejorar la infraestructura física, aumentar la capacidad pública para su gestión, y promover la participación del sector privado en todas las circunstancias posibles.</li> </ul>
Equidad: Elevar el nivel de vida de los pobres	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Incrementar el gasto social, especialmente para los grupos que actualmente están excluidos de los beneficios del desarrollo</li> <li>ii) Mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios sociales, teniendo en cuenta las diferencias en la situación cultural</li> <li>iii) Aumentar la productividad rural de los pequeños agricultores</li> </ul>
Institucionalidad: Fortalecer el marco institucional para promover la justicia y lograr una administración sin corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Modernizar el Estado y el marco jurídico e institucional para el sector privado</li> <li>ii) Implementar reformas judiciales</li> <li>iii) Asegurar un marco integrado para el fortalecimiento municipal y departamental</li> </ul>

*Fuente:* Banco Mundial 1998a.

2.4 En el informe de situación sobre la estrategia de asistencia al país de 2001 no se señaló ningún cambio fundamental en la evaluación del clima para el apoyo del Banco<sup>20</sup> realizada por éste, ni tampoco se propuso cambio alguno en los objetivos básicos de la estrategia. Sin embargo, se indicó que debían realizarse algunos ajustes al programa operacional del Banco en apoyo de esos objetivos. Los cambios más importantes consistían en: reemplazar por un conjunto de créditos programáticos para fines de ajuste los créditos para inversiones en desarrollo municipal planificados anteriormente con la finalidad de respaldar la descentralización; postergar las operaciones que se

<sup>18</sup> Más adelante, y en colaboración con el gobierno y otros donantes, se elaboraron 17 indicadores que abarcaban todos los aspectos del programa del gobierno que debían ser supervisados. El resultado del seguimiento de estos indicadores se incluyó en el informe de situación sobre la EAP de 2001. Posteriormente, fueron reemplazados por un conjunto de indicadores elaborado junto con el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de 2001 para Bolivia.

<sup>19</sup> El Banco decidió no respaldar el pilar de dignidad del programa del gobierno (cuyo objetivo era retirar a Bolivia del mercado internacional de coca) a raíz de que no tenía una ventaja comparativa en esta esfera.

<sup>20</sup> En el Capítulo 1 se incluye una síntesis de esta evaluación. Véanse los párrafos 1.9 - 1.11.

habían programado como complemento de la reforma judicial y el desarrollo institucional (a raíz de que los avances en esas esferas habían sido más lentos de lo previsto); cancelar dos proyectos viales, e imprimir un ritmo más lento a la reforma de la enseñanza secundaria.

### ***Objetivos de la asistencia del Banco en los ejercicios de 2004-05***

2.5 Debido a la gran incertidumbre y los graves riesgos que afrontaba Bolivia, en la EAP de 2004 se redujo marcadamente el horizonte temporal del Banco (que se concentró en el período de 18 meses comprendido entre diciembre de 2003 y julio de 2005, sin abarcar el mandato total del gobierno de Mesa) y se coordinaron sus objetivos con los objetivos económicos y políticos a corto plazo del gobierno de Mesa. En el frente político, el gobierno intentó resolver cuestiones fundamentales relativas a la propiedad y la distribución de los beneficios derivados de los abundantes recursos de hidrocarburos de Bolivia, y la futura estructura constitucional del país. En el frente económico, el gobierno procuró mantener la estabilidad macroeconómica, intensificar la implementación en las zonas pobres y dar mayor impulso al programa de reforma institucional. El Cuadro 2.2 contiene información sobre los objetivos específicos del Banco en este contexto.

**Cuadro 2.2: Objetivos del apoyo del Banco, ejercicios de 2004-05**

Objetivos del gobierno	Objetivos del Banco
Revisar las leyes que regulan la extracción de los recursos de petróleo y gas de Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Lograr que la recaudación impositiva de Bolivia sea adecuada en comparación con la de otros países</li> <li>b) Lograr que el gobierno y las compañías de gas mantengan estrechas relaciones de trabajo</li> </ul>
Someter a un referendo público la decisión de exportar gas natural	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Obtener la autorización del electorado para exportar gas</li> <li>b) Asegurar que los futuros contratos de gas y el uso de los fondos provenientes del gas natural beneficien a los pobres</li> </ul>
Convocar una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución vigente	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Consolidar la unidad interna del país</li> <li>b) Fortalecer las instituciones sin socavar el futuro económico de Bolivia</li> </ul>
Restablecer la estabilidad macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Concertar una trayectoria del déficit fiscal que sea viable desde el punto de vista económico, político y social</li> <li>b) Lograr que la opinión pública acepte esa trayectoria</li> <li>c) Lograr que la comunidad de donantes reestructure su asistencia</li> </ul>
Reorientar el gasto público hacia programas con un alto grado de visibilidad que dan una respuesta a los factores de fondo que produjeron el conflicto social, especialmente en las esferas más proclives al descontento social	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reorientar partes de los proyectos existentes para respaldar proyectos en El Alto y La Paz</li> <li>b) Continuar la ejecución de los proyectos del Banco Mundial</li> <li>c) Asegurarse de que la ejecución sea "satisfactoria para todos"</li> </ul>
Dar nuevo impulso al programa de reforma institucional y las medidas de lucha contra la corrupción	Lograr que se "establezca satisfactoriamente" el segundo proyecto de reforma institucional.

*Fuente:* Banco Mundial 2004c.

### **Productos y servicios del Banco**

#### ***Nivel y composición previstos del programa de financiamiento***

2.6 En la hipótesis de proyecciones medias incluida en la EAP de 1998 se proponía un programa de financiamiento de alrededor de US\$325 millones en el curso de los ejercicios de 1999-02, es decir, unos US\$80 millones en cada ejercicio económico. En las proyecciones bajas, el

financiamiento disminuía a US\$200 millones, mientras que en las proyecciones altas se estimaba que rondaría los US\$450 millones, es decir, alrededor de US\$110 millones en cada ejercicio. Estas hipótesis debían vincularse al desempeño en tres esferas: i) la política, tal como la define el déficit del sector público no financiero en las hipótesis macroeconómicas y la consecución de las metas en que se asientan los acuerdos del Fondo Monetario Internacional (FMI); ii) los avances en las medidas para alcanzar los indicadores básicos sociales y relativos a la pobreza, tal como los definen los puntos de referencia básicos propuestos en la EAP<sup>21</sup>, y iii) la ejecución del proyecto, tal como la definen los indicadores de seguimiento de la cartera. No se daban precisiones, sin embargo, respecto de las diversas combinaciones de hechos específicos relacionados con estos criterios que podrían tener el efecto de activar el paso de una hipótesis a otra.

2.7 En la estrategia de asistencia al país se proponía que, durante el período cubierto en la misma, Bolivia mantuviera el carácter de país que reúne las condiciones para recibir financiamiento de la AIF, y que gradualmente obtuviese acceso a los recursos del BIRF para fines del ejercicio de 2002. Se señalaba que ese tratamiento excepcional (es decir, mantener tal carácter después de haber superado la cifra del producto nacional bruto (PNB) establecida como límite para recibir financiamiento de la AIF) estaría condicionado a que su desempeño en materia de políticas fuese sólido en todo momento, el programa de financiamiento tuviese una marcada orientación a la reducción de la pobreza, y se promovieran actividades para el desarrollo del sector privado que facilitarían la transición del financiamiento en condiciones concesionarias a la obtención de capital privado.

2.8 En las proyecciones medias del programa de financiamiento los desembolsos estaban concentrados al comienzo del período, y se había programado asignar US\$170 millones en el ejercicio de 1999. Se había previsto solamente una operación de ajuste (crédito de ajuste para la reforma reglamentaria y la privatización), con un nivel de compromiso de US\$40 millones, siete préstamos adaptables para programas y un préstamo para el aprendizaje y la innovación. Del volumen de financiamiento previsto en las proyecciones medias del documento de 1998, alrededor del 40% estaba asignado a operaciones orientadas principalmente a la oportunidad, 32% a la equidad y 28% a la institucionalidad.

2.9 A través del informe de situación sobre la EAP de 2001 se amplió un año más la estrategia, planificándose financiamiento por valor de US\$130 millones en el ejercicio de 2002 y US\$100 millones en el ejercicio de 2003, con tasas anuales equivalentes a las tasas medias anuales de las proyecciones altas de la EAP de 1998. Las proyecciones bajas del financiamiento se reducirían a US\$25 millones en el ejercicio de 2002, y US\$40 millones en el ejercicio de 2003, cifras muy inferiores a los promedios previstos en la estrategia de 1998. Los criterios de activación eran similares pero no idénticos a los de la EAP de 1998: a) un nivel satisfactorio de desempeño macroeconómico<sup>22</sup>; b) avances satisfactorios en la ejecución del DELP demostrados en las evaluaciones anuales que llevarían a cabo los miembros del personal del Banco y del Fondo en forma conjunta<sup>23</sup>, y c) el desempeño satisfactorio de la cartera. En razón de que el

<sup>21</sup> Se incluye una síntesis en el párrafo 2.2.

<sup>22</sup> En 2001, al formularse el objetivo de desempeño macroeconómico se omite a) una referencia específica al déficit del sector público no financiero en las hipótesis macroeconómicas, y b) referencias a las metas del programa del FMI. Estas omisiones son importantes, por cuanto a) se habían superado las proyecciones medias del déficit macroeconómico por un amplio margen, y b) posteriormente, se interrumpió el acceso a los recursos del Fondo.

<sup>23</sup> En la EAP de 1998 se tomaron como punto de referencia los puntos de referencia de la EAP básica incluidos en ese documento.



crecimiento había sido inferior al previsto en la EAP de 1998 y en base a un análisis de la solvencia crediticia que señaló que Bolivia no reunía las condiciones para recibir financiamiento del BIRF, en el informe de situación sobre la EAP se señaló que se concedería a Bolivia el carácter de país que puede obtener financiamiento combinado durante los ejercicios de 2002-03, con la posibilidad de restringir gradualmente esa situación y extenderla al ejercicio de 2004 y quizá al de 2005.

2.10 La estrategia de asistencia al país de 2004 también contenía una breve descripción de tres programas de financiamiento. Una hipótesis de proyecciones medias que proponía un programa de US\$160 millones, de los cuales US\$75 millones se concederían a través de financiamiento para fines de ajuste. En este programa, los desembolsos se concentrarían al final del período, US\$64 millones en el ejercicio de 2004 y US\$96 millones en 2005, mientras que en el financiamiento para fines de ajuste, se concentrarían al comienzo del período, asignando US\$50 millones en el ejercicio de 2004. La EAP también contenía una hipótesis de proyecciones altas en la que se asignaba financiamiento por valor de US\$300 millones, de los cuales el 50% estaría destinado a fines de ajuste, y otra de proyecciones bajas (US\$45 millones) que no incluía financiamiento para fines de ajuste. Como se anticipaba en el informe de situación sobre la estrategia de 2001, en la EAP de 2004 se proponía conceder a Bolivia, hasta fines del ejercicio de 2005, el carácter de país que reúne las condiciones para recibir financiamiento de la AIF, señalando que era muy probable que el INB per cápita disminuyera por debajo del límite para la concesión de financiamiento de la AIF durante gran parte de este período<sup>24</sup>. También se tenía en cuenta la posibilidad de incrementar el acceso al financiamiento del BIRF, previéndose que en el ejercicio de 2004 se concedería financiamiento por valor de US\$15 millones, y de US\$60 millones en las proyecciones medias para el ejercicio de 2005.

2.11 Los mecanismos activadores se definieron en base a cinco tipos de criterios: i) la sostenibilidad macroeconómica; ii) la aplicación de una estrategia de lucha contra la pobreza; iii) la reestructuración de bancos y empresas; iv) la reforma institucional, y v) la ejecución de la cartera del Banco. En la EAP se indica, en términos cualitativos generales, qué tipos de desempeño en cada aspecto estarían vinculados con las proyecciones bajas y las proyecciones altas.

### ***Ejecución del programa de financiamiento***

2.12 En general, hubo grandes diferencias entre el programa de asistencia previsto para los ejercicios de 1999-03 y el que finalmente se ejecutó. De los 15 proyectos propuestos, solamente se aprobaron cinco (cuatro de ellos durante el primer año de ejecución de la estrategia de asistencia al país). Varios proyectos fueron cancelados o postergados debido a la falta de compromiso por parte del gobierno o a raíz de obstáculos a su ejecución (enseñanza secundaria, desarrollo rural, varios proyectos viales, reforma judicial y el préstamo adaptable para programas destinado a la reforma institucional). Se formularon nuevos proyectos que aplicaban otros enfoques de las cuestiones institucionales (crédito programático para ajuste estructural y rehabilitación vial) o daban una respuesta frente a la crisis económica (crédito para fines de ajuste estructural destinado a medidas de protección social).

<sup>24</sup> En la EAP se propuso que se mantuviera, después de su finalización, el carácter de país que puede recibir financiamiento combinado, durante todo el período correspondiente a la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF.

**Cuadro 2.3: Diferencia entre los totales efectivos y previstos del financiamiento, ejercicios de 1999-04**

	Propuesto en la EAP/Nuevo	Pro- puesto	Millones de US\$	Efectivo	Millones de US\$	Objetivo		
						O	E	I
Ej. 1999	Préstamo adaptable para programas destinado a la reforma institucional	EAP	40		32			x
	Crédito para fines de ajuste estructural destinado a la reforma reglamentaria y la privatización	EAP	40		40	x		x
	Carretera Abapo-Camiri	EAP	70		88	x		
	Préstamo adaptable para programas destinado a la reforma de salud	EAP	20		25		x	
Ej. 2000	Segundo préstamo adaptable para programas destinado al desarrollo municipal	EAP	20	Reemplazado por el crédito programático para ajuste estructural, ejercicio de 2001				
	Apoyo al sistema judicial	EAP	20	Cancelado				x
	Carretera SJ-Pto. Suárez	EAP	65	Cancelado			x	
	Préstamo para el aprendizaje y la innovación destinado a pueblos indígenas	EAP	5	Postergado hasta el ejercicio de 2001	5		x	
	Préstamo para el aprendizaje y la innovación destinado al sector de hidrocarburos	Nuevo	5		5	x		
Ej. 2001	Segundo préstamo adaptable para programas destinado a la reforma del sector de salud	EAP	20		35		x	
	Reforma de la enseñanza secundaria y superior	EAP	20	Cancelado				x
	Carretera Yacumo-San Borja	EAP	15	Cancelado			x	
	Provisión privada de infraestructura	EAP	40	Cancelado			x	
	Crédito programático para ajuste estructural destinado a medidas de descentralización	Nuevo	60		60			x
Ej. 2002	Préstamo adaptable para programas destinado a la inversión rural participativa	EAP	30	Cancelado				x
	Tercer préstamo adaptable para programas destinado al desarrollo municipal	EAP	20	Reemplazado por el segundo crédito programático para ajuste estructural, ejercicio de 2003				
	Préstamo adaptable para programas destinado a la reforma institucional	EAP	20	Postergado indefinidamente				x
	Administración de tierras – complementario	Nuevo	6		6	x		
	Rehabilitación y mantenimiento de carreteras	Nuevo	77		77	x		
Ej. 2003	Primer crédito para fines de ajuste estructural destinado a la reducción de la pobreza	EAP	50	Postergado				x
	Segundo préstamo adaptable para programas destinado a la reforma institucional	EAP	25	Postergado indefinidamente				x
	Inversión rural	EAP	25	Cancelado				x
	Segundo crédito programático para ajuste estructural destinado a medidas de descentralización	Nuevo	25		25			x
	Crédito para fines de ajuste estructural destinado a medidas de protección social	Nuevo	35		35		x	
	Proyecto de infraestructura descentralizada para la transformación rural	Nuevo	20		20	x	x	
Ej. 2004	Crédito de emergencia para recuperación económica (AIF)	EAP	14		14			
	Primer proyecto programático de reestructuración del sector bancario y empresarial (AIF/BIRF)	EAP	30		30			
	Crédito programático para el sector social	EAP	20		25			

Nota: Los nuevos proyectos respaldan los pilares cuya inicial se consigna en la columna de "objetivos" del cuadro, a saber: (O) oportunidad, (E) equidad, (I) institucionalidad

Fuente: EAP 1999-04; Informe de situación sobre la EAP de mayo de 2001 correspondiente al ejercicio de 2003, Departamento de Contraloría respecto de los préstamos efectivos. Hipótesis de proyecciones altas para el período de 1999-02.

2.13 En los ejercicios de 1999-03, el volumen de financiamiento alcanzó un nivel intermedio entre las proyecciones medias y las altas —alrededor de US\$455 millones— con un uso de instrumentos para fines de ajuste mayor que el previsto (incluidos compromisos de financiamiento para fines de ajuste por valor de unos US\$42 millones en el ejercicio de 1999, US\$60 millones en el ejercicio de 2001, y US\$60 millones en el ejercicio de 2003). Al parecer, los activadores macroeconómicos no incidieron en el monto del programa de financiamiento, y es probable que los indicios de un sólido desempeño sectorial —en particular en las esferas de la salud y la educación— y el progreso inicial en la esfera de desarrollo institucional del programa hayan neutralizado cualquier reserva que pudiera existir respecto del desempeño macroeconómico de Bolivia.

2.14 Durante el ejercicio de 2004, el financiamiento fue coherente con la hipótesis de proyecciones medias propuesta en la estrategia<sup>25</sup>, y el Directorio Ejecutivo aprobó todas las operaciones previstas para ese ejercicio en la estrategia de asistencia al país.

### ***Servicios no crediticios***

2.15 En las estrategias correspondientes a los ejercicios de 1999-03 y los ejercicios de 2004-05 se preveía la presentación de 16 estudios económicos y sectoriales formales para fines del ejercicio de 2004. De las 16 actividades de análisis y asesoramiento que estaban planificadas, cuatro correspondían al pilar de oportunidad, siete al de equidad, tres al de institucionalidad y dos a objetivos múltiples. Siete de los estudios previstos estaban relacionados con requisitos básicos de actividades de análisis y asesoramiento.

2.16 En la práctica, el programa formal de actividades de análisis y asesoramiento no se completó, y sólo se prepararon 10 informes durante el período. En los ejercicios de 1999 y de 2004, respectivamente, se llevó a cabo un estudio del gasto público. En los ejercicios de 2003 y de 2004 se terminaron las evaluaciones del progreso logrado en los sectores de salud y de educación al cabo de 10 años de aplicación de la estrategia, mientras que en el ejercicio de 2002 se completó un diagnóstico de la pobreza y un importante estudio sobre la nutrición en Bolivia. Con la salvedad de las dos evaluaciones del período de 10 años, todos los otros informes fueron incluidos en la EAP. No se completó el estudio previsto sobre la enseñanza secundaria y superior. Este estudio hubiera preparado el terreno para la operación de financiamiento en esta esfera, que se canceló debido a los retrasos en la ejecución de los proyectos sobre enseñanza primaria.

### ***Calidad de los productos y servicios del Banco***

2.17 La calidad de los productos y servicios de financiamiento del Banco durante el período que nos ocupa fue levemente superior al promedio en comparación con el desempeño del conjunto de operaciones del Banco y levemente inferior al promedio regional<sup>26</sup>. De los 22 proyectos cerrados que fueron evaluados, 17 (o el 77%) se han clasificados como satisfactorios en comparación con el promedio del conjunto de operaciones del Banco (75%) para este período, y el promedio de la región de América Latina y el Caribe (78%). Con respecto a la

<sup>25</sup> Se incrementó en US\$5 millones un crédito programático destinado al sector social.

<sup>26</sup> El Cuadro 2.4 contiene los resultados de la evaluación preliminar de cuatro proyectos que actualmente se están evaluando.

sostenibilidad, Bolivia está por debajo del promedio regional del Banco, y se sitúa en un punto intermedio entre los promedios del Banco y los promedios regionales en materia de impacto en el desarrollo institucional. El Cuadro 2.4 contiene una comparación de las calificaciones de la evaluación<sup>27</sup>.

2.18 El Grupo de Garantía de Calidad ha llevado a cabo la evaluación de la calidad desde un principio de tres operaciones que ingresaron a la cartera después del comienzo del ejercicio de 1999: dos fueron calificadas como *satisfactorias* y una como *marginal*.

2.19 La ejecución de la cartera entre el momento del ingreso y del cierre ha planteado problemas en forma recurrente.

Al comienzo del período de la EAP de los ejercicios de 1999-03, la calidad de la cartera sufrió un grave deterioro. A fines del ejercicio de 2001, el 35% de los compromisos de Bolivia se encontraba en situación de riesgo (en comparación con el 7% a fines del ejercicio de 1999) y el 24% de sus proyectos se encontraba en la misma situación. Se preparó y ejecutó un plan de acción para mejorar la cartera, que produjo un cambio sustancial al cabo de un año. En los últimos tiempos, la ejecución se ha vuelto a convertir en un problema, principalmente a raíz de la incapacidad de Bolivia para cumplir la obligación de aportar fondos de contrapartida para la cartera de proyectos del país. A fines de 2004, el 33% de los proyectos, que representaban el 13% de la cartera del Banco, se encontraba en situación de riesgo. En julio de 2004, el Banco realizó un ajuste a sus parámetros de financiamiento para Bolivia con la finalidad de reducir considerablemente las obligaciones de contrapartida relativas a la cartera del Banco.

2.20 A través de un examen de los informes se observa que las actividades de análisis y asesoramiento del Banco fueron, en general, de alta calidad. Con unas pocas excepciones, contenían un cuidadoso análisis de los hechos disponibles, coherencia lógica y economía, así como un vínculo entre las pruebas y las conclusiones. Se ha observado que hubo una activa participación de los profesionales bolivianos en los principales estudios<sup>28</sup>. En general, las tareas se llevaron a cabo en una secuencia adecuada que contribuía a preparar el terreno para operaciones de financiamiento ulteriores, o que permitía abordar cuestiones de política pendientes. Al parecer, sin embargo, estas actividades no fueron suficientes en las esferas relativas a los obstáculos al desarrollo del sector privado, y algunos organismos donantes se han quejado por la lentitud con que se llevó a cabo el estudio del gasto público de 2004, realizado conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Otros, sin embargo, han señalado que los informes del Banco tienen amplia difusión en la comunidad de

**Cuadro 2.4: Evaluaciones de proyectos cerrados desde el 1 de julio de 1998**

	Porcentaje de resultados satisfactorios	Porcentaje probable de sostenibilidad	Porcentaje de desarrollo institucional significativo
	Número	Número	Número
Bolivia	77	61	45
América Latina y el Caribe	78	76	54
Conjunto de operaciones del Banco	75	70	48

*Fuente: Business Warehouse, Cuadro 4.a.5, 6 de abril de 2005.*

<sup>27</sup> En el Cuadro 3a del Anexo A se consignan las calificaciones detalladas de cada proyecto.

<sup>28</sup> Por ejemplo, el estudio sobre los 10 años de aplicación en la esfera de educación, fue obra de dos bolivianos, mientras que en otros estudios importantes (sobre salud, pobreza y gasto público, entre otros) es evidente que hubo gran participación de bolivianos.

donantes y son usados frecuentemente. Las autoridades normativas del gobierno también conocen los resultados de esos estudios. No obstante, todo indica que existen problemas para divulgar la información a la comunidad boliviana en general, pues en las entrevistas, algunos profesionales no gubernamentales manifestaron que no conocían o no tenían acceso a estudios realizados por el Banco que podían ser útiles para ellos desde el punto de vista profesional.

### **Formación de asociaciones y coordinación entre los donantes**

2.21 La formación de asociaciones y el mejoramiento de la coordinación entre los donantes eran algunos de los aspectos más salientes de las estrategias de asistencia al país de 1998 y de 2004. La EAP de 1998 se elaboró con un grado razonable de participación de otros donantes, como se desprende de los acuerdos alcanzados respecto de los indicadores que se utilizarían para realizar el seguimiento del progreso logrado en la ejecución del programa del gobierno, para coordinar los programas en consonancia con los pilares del Plan Nacional de 1997 a través de un proceso consultivo ordinario e impulsado por el gobierno, y para poner en práctica medidas de simplificación y armonización.

2.22 Al comienzo del período de la EAP, el programa de Bolivia se convirtió en un proyecto piloto de la nueva iniciativa del Banco (en 1999) denominada Marco Integral de Desarrollo (MID)<sup>29</sup>. Además de armonizar su programa de EAP de 1998 con el programa del gobierno, en 1999 el Banco reorganizó el grupo a cargo del país en consonancia con los tres pilares que respaldaba, y designó a miembros experimentados del personal de la sede del Banco como “jefes a cargo de los pilares”, destacándolos en La Paz. También se descentralizaron los servicios básicos, al designar a profesionales en materia de adquisiciones y gestión financiera de la sede que pasaron a prestar servicios, junto con el director a cargo del país, en la oficina del Banco en La Paz. En consonancia con la descentralización del personal, el grupo a cargo del país también procuró descentralizar la toma de decisiones relativas al financiamiento y la ejecución de los proyectos, con la finalidad de incrementar la eficacia y la capacidad de respuesta del apoyo del Banco.

2.23 Para fines del año 2000, sin embargo, se había producido un cambio radical en estas iniciativas a raíz de varios factores. El Banco tenía dificultades, por ejemplo, para dirigir una oficina en el país que estaba organizada de una manera diferente a la de las demás, así como para administrar un programa para el país cuya estructura no coincidía con la estructura de la matriz para América Latina y el Caribe. La grave presión presupuestaria que soportaba la Oficina Regional de América Latina y el Caribe también contribuyó a esta situación. La organización del gobierno en lugar de adaptarse al sistema de pilares no se apartó de los lineamientos ministeriales tradicionales, lo cual también generó confusión en la aplicación de la estrategia del Banco. Por último, muchas de las propuestas orientadas a empoderar al grupo a cargo del país, que hubieran entrañado desviaciones o dispensas de las políticas del Banco, encontraron una resistencia insalvable, inclusive del Directorio Ejecutivo. El Banco llegó a la conclusión de que muchos elementos de sus medidas de descentralización eran inviables, y reasignó al director a cargo del país y al personal de la sede a la oficina regional en Lima.

---

<sup>29</sup> Se consideraba que Bolivia era una plataforma ideal para comprobar los principios del MID porque el plan de acción nacional de 1997 y el nuevo marco de relaciones del gobierno, en los que se basaba el programa de la EAP de 1998, contenían muchos de los principios del MID.

### **Recuadro 2.1: La experiencia de Bolivia con respecto a los procesos del MID y el DELP**

A través del estudio de un caso práctico emprendido como parte de la evaluación del Marco Integral de Desarrollo (MID) llevada a cabo por el Departamento de Evaluación de Operaciones y otros asociados, se examinó atentamente la aplicación de los principios del MID en Bolivia. En él se señalaba que la aplicación del MID en Bolivia había tendido a “despolitizarse”, ocupándose principalmente de esferas técnicas y construyendo “vallas de contención contra el sistema político”. En consecuencia, se llegó a la conclusión de que la relación entre el programa del gobierno, como se describía en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), y las decisiones en materia de política a corto plazo efectivamente adoptadas, no era muy sólida y el DELP no gozaba de amplio reconocimiento público. En particular, se estableció que: “Los graves conflictos sociales y políticos que aquejan al país definen, aparentemente, un programa político que ha eclipsado al DELP”. También se señaló que se estaban llevando a cabo dos diálogos, uno oficial bajo el auspicio del proceso del DELP, y otro en las calles y expresado a través de conflictos sociales.

En el informe sobre el estudio se afirma que: “Estos dos diálogos tienen distintos programas y prioridades, y salvar las diferencias que los dividen plantea un difícil desafío”.

*Fuente:* DEO 2003b.

2.24 En base a la experiencia recogida en 1997 a través del Primer Diálogo Nacional y el consiguiente Plan de Acción Nacional, Bolivia fue, también, uno de los primeros países que completaron el proceso del DELP. En el año 2000, el gobierno emprendió un Segundo Diálogo Nacional que culminó en un DELP en 2001. Este documento de estrategia de lucha contra la pobreza fue fundamental para que Bolivia pudiera obtener alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados (PPME) por valor de más de US\$1.300 millones, y permitió establecer una fórmula para asignar los fondos para los PPME que incluía un criterio explícito de pobreza. A pesar de este proceso y sus logros, el apoyo brindado en Bolivia al programa del DELP de 2001 carecía de firmeza y continuidad. Varios grupos civiles consideraban que el programa no tenía debidamente en cuenta algunas de las inquietudes planteadas y las posiciones adoptadas durante la consulta. El sector privado sentía que había sido excluido del proceso y opinaba que el DELP estaba excesivamente concentrado en cuestiones relativas al sector social, con el consiguiente descuido y detrimento del desarrollo del sector privado.

2.25 El siguiente gobierno (2002), encabezado por Sánchez de Lozada, no adoptó el programa como propio, pues entendía que había sido obra del gobierno anterior. Aunque inicialmente no demostró interés en el DELP, con el tiempo emprendió una revisión del DELP de 2001, pero la intensificación de la crisis lo desalentó y, finalmente, lo abrumó. El gobierno de Mesa se comprometió a revisar el DELP y se esperaba que presentara un DELP revisado en una reunión del Grupo Consultivo en 2005.

## **3. Progreso en la consecución de los principales objetivos de la asistencia del Banco**

3.1 No se alcanzó el principal objetivo de reducir la pobreza establecido en la asistencia del Banco. La pobreza, como lo indica el índice de recuento de la pobreza, disminuyó del 67% al 64%, un porcentaje superior a la meta del 59% establecida en la EAP, y el coeficiente de la brecha de pobreza disminuyó del 32% al 31%, que también es superior a la meta del 26% establecida en la EAP. En este capítulo se analizan los efectos directos relacionados con los

objetivos de desarrollo específicos del programa del Banco, teniendo en cuenta la información respecto de ambos indicadores contenida en las estrategias de asistencia al país de 1998 y 2004, así como la documentación justificativa del Banco y los indicadores pertinentes del desempeño en términos de desarrollo.

## **Los objetivos en materia de oportunidad**

### ***Objetivos de reforma reglamentaria***

3.2 La estrategia básica del Banco en esta esfera consistía en ayudar al Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) a consolidar su independencia, competencia y coherencia como ente regulador. Aunque en la estrategia de asistencia al país anterior no se había especificado que esta esfera requería apoyo del Banco, los objetivos del Banco en este sentido fueron una consecuencia lógica del apoyo prestado anteriormente al “programa de capitalización” del gobierno. Con este fin, el Banco respaldó el fortalecimiento del marco legislativo para la regulación, la emisión de reglamentaciones en materia de aplicación, y asistencia para reforzar los sistemas administrativos y los procesos internos del SIRESE<sup>30</sup>.

3.3 Se lograron avances en varios de estos aspectos, entre ellos la formulación e instrumentación de normas relativas a la dotación de personal y códigos de conducta para el SIRESE, y la sanción de legislación que contenía disposiciones para el examen, en el marco de la ley administrativa, de las decisiones en materia de regulación, así como para el otorgamiento de concesiones y la regulación del sector de energía, abastecimiento de agua y saneamiento<sup>31</sup>. También se privatizaron las subsidiarias restantes de la Compañía Petrolera Nacional. Sin embargo, el Ministerio de Transporte impidió la separación de las funciones normativas y operativas en su sector, y la sanción de una ley de transporte que permitiría lograr ese fin.

3.4 Los indicadores sectoriales que se presentan en el Cuadro 3.1 señalan que también se lograron progresos a nivel sectorial, aunque existen diferencias entre los sectores. En general, la inversión extranjera directa aumentó considerablemente (casi al doble) como porcentaje del PIB, impulsada, principalmente, por la inversión en las empresas de hidrocarburos que se privatizaron en el marco del programa de capitalización del gobierno, y las tendencias en Bolivia son muy favorables en comparación con las de los países vecinos. Los datos también indican que mejoró la calidad y la cantidad de algunos servicios, en particular en la esfera de las telecomunicaciones y la energía. A partir de 1995 se registraron disminuciones en los precios reales de muchos servicios, con excepción de los correspondientes al agua, que entre 1995 y 1999 aumentaron marcadamente y, después de 1999, a un ritmo superior al de la inflación.

---

<sup>30</sup> El financiamiento se proporcionó a través de un crédito de asistencia técnica para la reforma reglamentaria y la capitalización (1995), un crédito para fines de ajuste destinado al programa de capitalización (1996), un crédito destinado a la reforma y capitalización del sector de hidrocarburos (1996), un crédito de asistencia técnica para la reforma del sector de energía eléctrica (1996), un crédito de asistencia técnica para la reforma reglamentaria y la privatización (1998), y un crédito para fines de ajuste sectorial destinado a la reforma reglamentaria (1999). El apoyo no crediticio se proporcionó a través de estudios analíticos sobre el marco para la participación del sector privado en la infraestructura. En ésta y en las notas siguientes sobre los productos específicos del Banco que respaldan objetivos concretos, se mencionan los créditos aprobados durante períodos anteriores que aún se estaban ejecutando y respaldaban los objetivos de la EAP de 1998.

<sup>31</sup> La Ley de Servicios de Agua Potable y alcantarillado Sanitario, sancionada en octubre de 1999.

**Cuadro 3.1: Indicadores del desempeño de las empresas de servicios públicos reguladas**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor		Proyección	Período
Indicadores del sistema de regulación						
Inversión extranjera directa/PIB (%)	Sí	1993-97	5,2		1998-02	9,9
Energía						
Índice de precios (1990=100)	Sí*	1999	263,78	NA	2003	272,83
Índice de consumo (1990=100)	Sí*	1999	216,55	NA	2003	237,17
Telecomunicaciones						
Líneas fijas (miles)	Sí*	1999	502,57	NA	2003	619,27
Abonados a telefonía celular	Sí*	1999	420,34	NA	2003	1.401,46
Índice de precios (1990=100)	Sí*	1999	180,55	NA	2003	124,35
Índice de consumo (1990=100)	Sí*	1999	528,49	NA	2003	640,1
Hidrocarburos						
Reservas probadas/probables de gas (billones de pies cúbicos)	Sí*	1999	9	NA	2003	55
Reservas probadas/probables de petróleo (millones de barriles)	Sí*	1999	241	NA	2003	957
Ventas de gas natural– internas (miles de millones de pies cúbicos)	No**	1999	37,778	NA	2003	36,980
Ventas de gas natural – exportaciones (miles de millones de pies cúbicos)	Sí*	1999	[36,205]	NA	2003	178,272
Transporte ferroviario (1990=100)						
Cantidad	Sí*	1999	150,48	NA	2003	164,07
Precio	Sí*	1999	127,03	NA	2003	136,5
Transporte aéreo (1990=100)						
Pasajeros	No**	1999	176,8	NA	2003	170,8
Carga	Sí*	1999	82,23	NA	2003	90,73
Transporte vial (1990=100)						
Pasajeros	Sí*	1999	199,37	NA	2003	245,15
Carga	Sí*	1999	188,68	NA	2003	216,36
Abastecimiento de agua – Índice de consumo (1990=100)						
Cantidad	No**	1999	132,87	NA	2003	138,35
Precio	No**	1999	353,29	NA	2003	433,9

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas; SIRESE.

\*El término "sí" en el caso de los índices de precios señala una tasa de variación inferior a la tasa de inflación medida por el deflactor del PIB. En el caso de los índices de cantidad, señala una tasa de aumento superior a la tasa de crecimiento del PIB.

\*\*El término "no" en el caso de los índices de precios señala una tasa de variación superior a la tasa de inflación medida por el deflactor del PIB. En el caso de los índices de cantidad, señala una tasa de aumento inferior a la tasa de crecimiento del PIB.



### **Recuadro 3.1: Las guerras del agua de 2000 y 2005**

En el marco de un crédito de la AIF, el Banco Mundial había impulsado el otorgamiento de concesiones para la explotación de los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado de Cochabamba y La Paz/El Alto por ser ésta una manera eficaz en función de los costos de mejorar el servicio deficiente que se prestaba a esas ciudades. En Cochabamba, los habitantes se manifestaron en contra de la recomendación del Banco de utilizar el agua del embalse de Corani, que resultaba más barata, en lugar de un plan más oneroso que entrañaba la transferencia del recurso desde ríos distantes. El crédito de la AIF se cerró sin que se suscribieran concesiones en Cochabamba.

Tiempo después, la coalición municipal que se había opuesto a la recomendación del Banco, negoció directamente (sin intervención del Banco) un contrato de concesión basado en el plan más oneroso. El ente regulador del gobierno nacional suscribió el contrato. La empresa concesionaria, Aguas del Tunari, se hizo cargo de la concesión a fines de 1999 y de inmediato aumentó las tarifas, con la autorización del Sistema de Regulación Sectorial, pero sin mejorar la calidad del servicio. Esta medida suscitó una firme oposición cívica y graves disturbios (las “guerras del agua”), que impulsaron al gobierno a anular los contratos a principios de 2000. También se modificó la ley de regulación que se había sancionado a fines de 1999, y el Superintendente General se vio obligado a renunciar.

Inicialmente, el proceso de concesión se desarrolló sin contratiempos en La Paz/El Alto. El llamado a licitación se realizó en abril de 1997 y el contrato se suscribió en julio del mismo año. Durante muchos años, la compañía estatal de agua no había marchado al mismo paso que la demanda, por lo cual Aguas del Illimani, la empresa concesionaria, comenzó a ampliar la cobertura, principalmente entre los pobres. En los primeros años del contrato, se logró un aumento de dos tercios en la tasa anual de nuevas conexiones de alcantarillado y abastecimiento de agua. No obstante, después de las guerras del agua en Cochabamba, el gobierno rechazó un pedido de aumento de tarifas, que eran inferiores a las cobradas por las compañías de agua del sector público, formulado por Aguas del Illimani para cubrir una parte del costo de la ampliación de la cobertura. Por el contrario, decretó un aumento en los cargos por conexión, elevándolos a US\$450 para el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado; esa cifra representaba los salarios de seis meses para el boliviano “medio” y, en consecuencia, produjo una desaceleración en el ritmo de aumento de las conexiones. Al mismo tiempo, la población de El Alto crecía aceleradamente debido a la inmigración de un gran número de habitantes de las zonas rurales pobres. Al aumentar el descontento en El Alto, el gobierno intentó renegociar el contrato con la empresa, y los superintendentes de ambas ciudades, que habían sido reelectos en diciembre de 2004, exigieron su rescisión. En enero de 2005, el gobierno, que sufría presiones por varias cuestiones, accedió a las exigencias planteadas a través de manifestaciones masivas y bloqueos en El Alto y notificó a Aguas del Illimani la rescisión de la concesión.

*Fuente:* Documentos del Banco Mundial y *La Razón*.

3.5 Independientemente de estos acontecimientos, que en general fueron positivos, la participación privada en la infraestructura sigue siendo objeto de grandes controversias y es, frecuentemente, una fuente de violencia y descontento. La “guerra del agua” de Cochabamba en 2000 (véase el Recuadro 3.1) y más recientemente las violentas protestas de octubre de 2003 relacionadas con los hidrocarburos son ejemplos del alto grado de sensibilidad política y social que genera la participación del sector privado en la infraestructura. A través de una modificación incorporada en la Ley Servicios de Agua se redujo la independencia del órgano regulador al establecer que toda decisión relativa a las tarifas del agua que adoptase la Superintendencia debía estar respaldada por una opinión técnica acerca de los cambios propuestos emitida por los municipios afectados. Los superintendentes de todos los sectores siguen soportando grandes presiones políticas, y es dudoso que pudieran actuar con el grado de independencia previsto. A fines de 2004, cinco de los seis superintendentes ocupaban el cargo interinamente en razón de que el Congreso aún no había propuesto candidatos para ocupar los cargos en forma permanente.

El SIRESE había perdido su autonomía financiera y estaba sujeto a medidas de austeridad pese a que su presupuesto se autofinancia mediante cargos a los usuarios.

### ***Objetivos de fortalecimiento del sector financiero***

3.6 En el apoyo del Banco destinado al fortalecimiento del sector financiero se asignaba especial importancia al mejoramiento de la normativa del sistema financiero, en particular las normas de prudencia del sistema bancario, y a la consolidación de la competencia y la independencia de los órganos reguladores del sistema financiero<sup>32</sup>. También se ofrecía apoyo específico con la finalidad de ayudar a Bolivia a establecer el marco institucional necesario para respaldar la reforma del sistema de pensiones. Este enfoque era coherente con las recomendaciones de la evaluación anterior de la asistencia al país.

3.7 Se progresó en la consecución de la mayoría de los objetivos específicos de desarrollo institucional establecidos por el Banco para el sector financiero, incluida la sanción de legislación orientada a reforzar los cimientos jurídicos de la supervisión bancaria (la ley de propiedad y crédito popular y la ley de fortalecimiento del sistema financiero). A través de la primera, se creó un órgano coordinador al que se encomendó la preparación y aprobación de reglamentaciones prudenciales, y se fortaleció el marco reglamentario del sistema de pensiones. La segunda introdujo modificaciones a la ley de bancos con el fin de reforzar los cimientos jurídicos y mejorar la gestión interna y externa de las instituciones financieras y crear un marco integral de resolución de quiebras. También se estableció un único marco reglamentario para todas las instituciones depositarias, asegurando así un tratamiento igualitario para las intermediarias y evitando la competencia entre órganos reguladores. Se adoptaron nuevas reglamentaciones en materia de clasificación de los préstamos y reservas para pérdidas por concepto de préstamos, coherentes con la práctica internacional, y se comenzaron a aplicar medidas eficaces de supervisión del nuevo sistema contributivo de pensiones.

3.8 Los acontecimientos en el sector financiero, sin embargo, presentan un panorama diverso. Si bien se logró avanzar en el fortalecimiento de las instituciones reguladoras del sector, muchos indicadores de su desempeño se han deteriorado. Como puede observarse a través de los indicadores del sistema bancario incluidos en el Cuadro 3.2, los bancos se encuentran en una situación precaria, con disminuciones periódicas del volumen de depósitos causadas por un bajo nivel de confianza en el sistema. El total de activos ha sufrido una disminución del 33% en los últimos cinco años, y se ha reducido la rentabilidad. Los bancos están realizando esfuerzos para superar las dificultades ocasionadas por la baja rentabilidad y sus titulares se resisten a aportar capital adicional. El nivel de préstamos problemáticos es elevado, 61% del capital más las reservas en 2003, y las reservas para pérdidas por concepto de préstamos son inferiores a la norma. El tamaño reducido del mercado interno hace que sea necesario acortar el número de bancos, ya sea a través de su fusión o salida del mercado.

3.9 El sistema de pensiones ha crecido después de la reforma. En 2003, la participación en el sistema contributivo reformado alcanzó una cifra cercana al 19% de la población económicamente activa de Bolivia, mientras que en 1999 ascendía, estimativamente, al 14%. La transición al nuevo sistema, empero, ha estado acompañada por un alza desmesurada e

---

<sup>32</sup> El Banco prestó apoyo a través del crédito de asistencia técnica para la reforma de los mercados financieros y el sistema de pensiones (1996) y el crédito para fines de ajuste destinado a la reforma reglamentaria (1999).

insostenible de los costos de transición de la reforma. A raíz de fuertes presiones políticas, se han introducido cambios en las prestaciones en forma repetida, y éstos junto con la corrupción y el fraude han incrementado los costos de transición de la reforma del 2% del PIB a cerca del 5% del PIB en 2002 y aún más para otros años, y han comprometido la administración fiduciaria de los fondos de pensiones privados.

**Cuadro 3.2: Indicadores del desempeño del sistema financiero**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor	Proyección	Período	Valor
Indicadores del sistema financiero						
Bancos						
M2/PIB (1999=100)	No	1999	100,0	NA	2003	87,7
Moneda/Depósitos (1999=100)	No	1999	100,0	NA	2003	134,8
Depósitos a la vista/Depósitos a plazo	No	1999	100,0	NA	2003	107,7
Crédito al sector privado/PIB	No	1999	100,0	NA	2003	75,0
Total de activos (millones de US\$)	No	1999	5.578	NA	2003	3.813
Rendimiento del capital (%)	No	1999	8,4	NA	2003	2,8
Préstamos problemáticos/(Capital + Reservas) (%)	No	1999	42,5	NA	2003	61,2
Riesgo sector bancario según EIU (0 menor riesgo – 100 mayor riesgo)	No	1998, 2º trimestre	56	NA	2004 (julio)	67
Fondos de pensiones						
Miembros de fondos contributivos	Sí	1999	527.365	NA	2002	760.959
Valor de los fondos contributivos (% del PIB)	Sí	1998	1,5	NA	2003	6,3
Contribución al equilibrio fiscal del sector público (% del PIB)	No	1998	-4,0	-3,5	1998-02	-5,5

Fuente:  
Instituto  
o  
Nación

al de Estadísticas; Estadísticas financieras internacionales del FMI; Superintendencia de Pensiones, FMI 2004.

### ***Objetivos en materia de infraestructura física***

3.10 En esta parte del programa, el objetivo del Banco consistía en incrementar la oferta de servicios de infraestructura pública con la finalidad de complementar el mayor flujo de servicios que provendría de la participación del sector privado en algunos sectores de infraestructura. Se consideraba que era esencial mejorar estos servicios para promover el crecimiento impulsado por el sector privado. El apoyo del Banco a la inversión en infraestructura física se concentró en el sector vial, pues era improbable que las inversiones privadas en ese sector fuesen suficientes. Además de esta inversión, el Banco también procuró promover el fortalecimiento de las instituciones de construcción y gestión de caminos de Bolivia<sup>33</sup>.

3.11 En este aspecto, los hechos indican que hubo un cierto grado de mejora en el desempeño de las instituciones del sector vial. El Servicio Nacional de Caminos (SNC) logró mejorar el mantenimiento de los caminos gracias a la identificación de fuentes confiables de financiamiento. El Fondo Nacional de Conservación Vial obtiene recursos a través de peajes, el impuesto sobre el petróleo, y financiamiento concedido por el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF). De acuerdo con los informes, la iniciativa del organismo de contratar

<sup>33</sup> El Banco prestó apoyo a través del segundo crédito para el mantenimiento de carreteras (1992), el crédito para la carretera Abapo-Camiri (1999), y el crédito para rehabilitación y mantenimiento de carreteras (2002).

microempresas para el mantenimiento de los caminos locales ha tenido resultados muy satisfactorios.

3.12 Los indicadores del desempeño del sector que se incluyen en el Cuadro 3.3 señalan que sólo se produjo una pequeña mejora durante los últimos años. No se observa una tendencia al aumento del volumen de intercambio transportado por caminos, uno de los indicadores propuestos en la EAP de 1998. La finalización de las obras viales se postergó hasta que se hubieran resuelto cuestiones relativas a la ejecución y en materia institucional; además, no se alcanzaron los puntos de referencia especificados en la EAP de 1998, pese a que el programa de inversión del gobierno se ajustó al cronograma previsto hasta fines de 2003. Se expandió la red vial y, en el caso de los caminos pavimentados, éstos aumentaron a la misma velocidad que el PIB.

**Cuadro 3.3: Indicadores del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos al transporte vial**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP Proyección	Efecto directo	
		Período	Valor		Período	Valor
Indicadores de la infraestructura física						
Exportaciones por carretera (% del volumen de intercambio)	No					
Finalización de la construcción de carreteras	No					
Red vial (km)	No*	1997	53.468		2003	60.751
de la cual, caminos pavimentados	Sí*	1997	3.071		2003	4.283
de la cual, caminos de grava	No*	1997	16.415		2003	18.522
de la cual, caminos de tierra	No*	1997	33.982		2003	37.946

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

\* El término "no" indica que la tasa de aumento es inferior a la tasa media de crecimiento del PIB (2,4% anual). El término "sí" indica que la tasa de aumento es superior al 2,4% anual.

### ***Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos a la oportunidad***

3.13 En la esfera de oportunidad se alcanzaron muchos de los objetivos específicos establecidos en la asistencia del Banco, entre ellos, el fortalecimiento de la capacidad normativa y la supervisión bancaria, que, a su vez, contribuyeron a mejorar los efectos directos en algunos aspectos del sector (por ejemplo, el aumento de la calidad y el consumo de varios servicios de infraestructura y la disminución del costo real). No obstante, hubo serios problemas, como la oposición a la reforma manifestada por las principales partes interesadas y el entorno empresarial general, que en muchos casos se clasificaron como riesgos en la EAP y en los documentos operacionales. El Banco no los abordó directamente y, a medida que se fueron produciendo los acontecimientos, estos problemas debilitaron los resultados del desarrollo. Estas omisiones debilitaron la pertinencia de la asistencia del Banco destinada al desarrollo del sector privado.

3.14 En la esfera de la reforma reglamentaria, la constante intervención política en los aspectos normativos ha menoscabado la independencia del sistema regulador y, aunque los indicadores demuestran que están equivocados, grandes sectores de la población, que por su magnitud generan graves problemas, no están convencidos de que la titularidad y la gestión de los servicios de infraestructura, así como su reglamentación, por el sector privado serán beneficiosas para ellos. Por estas razones, el efecto directo del apoyo del Banco a la reforma reglamentaria se califica como *moderadamente satisfactorio*. En vista de las constantes amenazas de politización, se considera que el impacto en el desarrollo institucional fue

*moderado*. A raíz de estas amenazas y ante la posibilidad de que la ley de hidrocarburos o la Asamblea Constituyente promuevan la renacionalización de la infraestructura o reduzcan drásticamente el margen para la participación privada, la sostenibilidad se calificó como *improbable*.

3.15 La situación en el sector financiero es muy similar. Se avanzó en la formulación de reglamentación financiera apropiada fundada en leyes adecuadas y una sólida capacidad técnica. Como en el caso de la reforma reglamentaria, las medidas no se han aplicado totalmente debido a la oposición del sector político. Más importante aún, no se previeron ni abordaron aspectos fundamentales —algunos políticos, otros institucionales— de la ejecución de la reforma del sistema de pensiones. Estos aspectos —la tentación política de aumentar los beneficios en momentos cruciales y de utilizar los recursos del sistema contributivo para financiar la porción no contributiva del nuevo sistema de pensiones, y las deficiencias institucionales de la administración de pensiones para dirigir un sistema que era propenso a la corrupción— debilitaron la pertinencia de la asistencia del Banco y es probable que hayan incidido en el elevado costo de la reforma. Por estas razones, el efecto directo en esta esfera se califica como *moderadamente insatisfactorio*, y el desarrollo institucional como *moderado*, pese a los importantes logros que se alcanzaron en la reglamentación del sector financiero y la creación de un sistema contributivo privado a través de la asistencia del Banco. Se considera que la sostenibilidad es *improbable* en razón de la gran incertidumbre actual y el riesgo de que se adopten, en el futuro, políticas que permitan al gobierno usar el financiamiento en mayor medida como un instrumento de desarrollo.

3.16 La ejecución y la consecución de los objetivos del Banco en la esfera de infraestructura física se retrasaron debido a que surgió un problema insuperable en la reforma institucional del Servicio Nacional de Caminos. El Banco estaba en lo cierto, indudablemente, al insistir en que, antes de continuar, debía llevarse a cabo esta reforma, pese a que no estaba señalada especialmente en la EAP, y su especial interés en el transporte vial y las instituciones de este sector es totalmente pertinente. Sin embargo, no se han logrado los progresos deseados en la construcción y los objetivos conexos debido a retrasos iniciales y, recientemente, a la incapacidad de Bolivia para ejecutar el presupuesto de transporte vial. El efecto directo se califica como *moderadamente insatisfactorio*, y el impacto en el desarrollo institucional, como *moderado*. Se considera que la sostenibilidad es *improbable* debido a que existe un riesgo cada vez mayor de que Bolivia no pueda financiar la amplia expansión del transporte vial.

## **Objetivos relativos a la equidad**

### ***Aumentar el gasto social***

3.17 El objetivo del Banco consistía en respaldar la ampliación de los servicios sociales básicos, en particular la salud maternoinfantil, la enseñanza primaria y los servicios básicos de abastecimiento de agua y saneamiento. En la EAP también se señalaba que la ampliación debía contemplar especialmente la inclusión de los pobres en la prestación de esos servicios sociales básicos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> El apoyo a estos objetivos se proporcionó a través del crédito destinado al segundo fondo de inversión social (1993), el crédito para el proyecto de desarrollo de comunidades rurales (1996), el crédito para abastecimiento de

3.18 Como se indica en el Cuadro 3.4, el gasto social ha aumentado considerablemente; en 2003, ascendió a casi el 13% del PIB, y se financió en parte con recursos de la Iniciativa para los PPME<sup>35</sup>. La gestión del gasto público se ha desplazado del gobierno central a los municipios y las prefecturas, que controlan el 65% del programa de inversiones<sup>36</sup>. El gasto público en salud (2,8% en 1998) aumentó considerablemente, del 3,1% del PIB en 1998 al 3,6% en 2003. El gasto en educación, para los niveles inferiores al universitario, subió del 4,6% del PIB en 1998 al 5,6% en 2003.

**Cuadro 3.4: Indicadores del gasto social**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP Proyección	Efecto directo	
		Período	Valor		Período	Valor
Indicadores del gasto social						
Gasto social básico (% del PIB)	Sí	1998	10,2	NA	2003	12,9
Gasto público en salud (% del PIB)	Sí	1998	2,8	NA	2003	3,6
Gasto en educación primaria y secundaria (% del PIB)	Sí	1998	4,6	NA	2003	5,6
Total del gasto en educación (% del PIB)	Sí	1998	5,7	NA	2002	6,1
Gasto corriente en educación terciaria (% del PIB)	No	1998	1,3	Nivel inferior	2002	1,5

Fuente: Banco Mundial 2004b.

3.19 Durante el período de la EAP, también hubo una mayor orientación del gasto público a los pobres. El porcentaje del gasto público corriente en salud y educación destinado a los pobres aumentó del 57,7% del total en 1999 al 60,4% en 2002<sup>37</sup>. También en este período, el gasto en infraestructura se desplazó hacia los quintiles de ingresos más pobres<sup>38</sup>.

3.20 Algunos indicadores, sin embargo, plantean dudas respecto de aspectos concretos de las tendencias en la composición del gasto social, que deberán supervisarse en el futuro. Pese a que en el estudio del gasto público de 1999 se señaló que no era necesario aumentar el gasto en educación en relación con el PIB, el gasto aumentó. En el mencionado examen y en la EAP de 1998 también se estableció como uno de los objetivos en materia de educación, reducir el porcentaje del presupuesto total del sector destinado a alumnos universitarios. Los costos de la educación superior por alumno son muy superiores a los de los niveles de educación inferiores, y en su mayoría subvencionan la educación de personas que se encuentran en el quintil superior de la distribución del ingreso en Bolivia. En la práctica, el porcentaje de la educación superior en el presupuesto total de educación subió del 23% en 1998 al 25% en 2002.

### ***Objetivos relativos a la eficiencia y la calidad***

3.21 El Banco concentró su apoyo en la divulgación de innovaciones en materia de enseñanza primaria y salud maternoinfantil cuyo fin era lograr que esos servicios fuesen más asequibles a

---

agua y saneamiento rural (1996), y el crédito para fines de ajuste estructural destinado a medidas de protección social en Bolivia (2003).

<sup>35</sup> Banco Mundial 2004b.

<sup>36</sup> Banco Mundial 1999b.

<sup>37</sup> Banco Mundial 2004b.

<sup>38</sup> Banco Mundial 2004b, p 26.

los pobres y más eficaces para mejorar el bienestar<sup>39</sup>. En la esfera de educación, estas medidas incluían varios elementos: el fortalecimiento del Ministerio de Educación para que fuese posible ofrecer servicios de educación en todo lugar necesario; la revisión del programa de estudio para avanzar del aprendizaje mecánico al desarrollo del razonamiento; la formulación de enfoques bilingües cuando fuesen necesarios<sup>40</sup>, y apoyo a la descentralización eficaz del sistema de educación a través de la participación de los padres en la supervisión a nivel local. En el área de salud, el Banco insistió en que la atención de la salud debía llegar a las zonas rurales más alejadas y con ese fin apoyó la descentralización de la responsabilidad al nivel regional, y asignó especial importancia a los aspectos de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en los que Bolivia estaba más atrasada: la mortalidad infantil y materna.

3.22 Se alcanzaron progresos significativos en la mayoría de los objetivos específicos del Banco en materia de salud y educación. En el sector de educación, se amplió el alcance de la enseñanza primaria en base a un programa de estudio y métodos didácticos que, de acuerdo con los resultados que se van observando, deberían generar un mayor aprovechamiento del aprendizaje. En el área de salud, uno de los principales logros ha sido la introducción de una cultura orientada a los resultados que sirve de guía para la adopción de medidas a nivel central, departamental y, más importante aún, municipal. Gracias a la creación de un régimen preferencial y gratuito para atender las cuestiones relativas a la salud materno-infantil, y al aumento del número de puestos sanitarios rurales, se ha podido incrementar la utilización del sistema de atención de la salud.

3.23 Como se indica en el Cuadro 3.5, el desempeño de ambos sectores ha mejorado considerablemente. En el ámbito de la salud, los indicadores de la utilización y los efectos directos señalan que se han logrado importantes mejoras, inclusive superiores a las ambiciosas metas establecidas en la EAP<sup>41</sup>. En el sector de educación, los indicadores de la utilización y los efectos directos también han mejorado<sup>42</sup>. Dejando de lado las inquietudes respecto de la composición del gasto que se mencionaron anteriormente, varios indicadores también señalan, aunque no en forma concluyente, que se ha registrado un aumento de la calidad y la eficiencia.

---

<sup>39</sup> El Banco respaldó las mejoras en la calidad y la eficiencia educativa a través del crédito para la reforma educativa (1995) y el crédito para mejorar la calidad de la educación (1998). En el ámbito de la salud, se proporcionó apoyo a través del crédito para el proyecto de desarrollo infantil integrado (1992), el primer préstamo adaptable para programas destinado a la reforma de salud (1999) y el segundo préstamo adaptable para programas destinado a la reforma de salud (2001).

<sup>40</sup> El Banco se opuso inicialmente a las medidas orientadas a incrementar el uso de la educación bilingüe para mejorar el alcance y la eficacia de la enseñanza impartida a los pueblos indígenas de Bolivia, pero finalmente dio su apoyo en vista del sólido respaldo de los educadores bolivianos.

<sup>41</sup> Desde 1995, la tasa de disminución de la mortalidad infantil ha sido similar al promedio para América Latina.

<sup>42</sup> Tampoco hay muchas pruebas respecto del efecto de la reforma educativa sobre el aprovechamiento del aprendizaje. Los resultados de las pruebas de rendimiento tomadas a alumnos de tercer grado indican que las tasas de reprobación de los alumnos que asisten a escuelas en las que se aplica la reforma educativa son menores que las de los alumnos de las escuelas en las que no se aplica, y que la proporción de alumnos que alcanzaron el nivel más alto de rendimiento es superior en las escuelas que aplican la reforma. Véase el Cuadro 11.3, Manuel E. Contreras, "A Comparative Perspective of Education Reforms in Bolivia: 1950-2000", en ed. Merilee S. Grindle y Pilar Domingo, *Proclaiming Revolution: Bolivia in Historical Perspective* (2003).

**Cuadro 3.5: Indicadores de los efectos directos, la calidad y la eficiencia en el ámbito de la salud y la educación**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor	Proyección	Período	Valor
Indicadores de utilización y efecto directo						
Nacimientos asistidos por personal capacitado (%)	Sí	1997	55,7	68,0	2002	72
Mortalidad infantil, muertes por cada 1.000 nacidos vivos	Sí	1997-98	69	57	2002-03	54
Zona urbana	Sí	1997-98	50	NA	2002-03	44
Zona rural	Sí	1997-98	90	NA	2002-03	67
Mortalidad materna, muertes por cada 100.000 nacidos vivos	Sí	1997-98	390	290	2002-03	229
Malnutrición infantil (peso/edad, %)	No	1997-98	9,5	6,0	2002-03	7,5
Malnutrición infantil (altura/edad, %)	No	1997-98	25,6	NA	2002-03	26,5
Hogares adicionales que recibieron agua corriente	?	1997-98	35.592	22.093		Sin datos
Tasa de retención escolar, 1º a 4º grado (%)	Sí	1997	64,4	77,0	2002	77,7
Matriculación bruta en la escuela primaria (%)	Sí	1998	97	NA	2002	99
Matriculación neta en la escuela primaria	Sí	1998	87	NA	2002	88
Indicadores de calidad y eficiencia						
Relación alumnos-docente – Nivel primario	No	1997	25	NA	2001	25
Relación alumnos-docente – Nivel secundario	Sí	1997	21	NA	2001	25
Relación alumnos-docente – Nivel terciario	Sí	1997	24	NA	2000	27
Docentes de nivel primario y secundario sin título habilitante (%)	Sí	1998	28	NA	2002	19
Habitantes por cama de hospital	Sí	1998	910	NA	2003	960
Consultas complementarias/Nuevas consultas, pacientes < 5 años, %	Sí	1998	29,3	NA	2003	17
Consultas complementarias/Nuevas consultas, pacientes >=5 años, %	Sí	1998	41,3	NA	2003	42,2

Fuentes: Encuestas demográficas y de salud; Instituto Nacional de Estadísticas.

### ***Productividad rural***

3.24 El Banco se ocupó principalmente de mejorar la infraestructura rural y de lograr que los pueblos indígenas de Bolivia participaran en la identificación de actividades productivas adecuadas como un medio para incrementar la productividad rural<sup>43</sup>. Este enfoque era totalmente coherente con las recomendaciones de la evaluación anterior de la asistencia al país. Con respecto a la infraestructura rural, se procuró desarrollar la capacidad de los municipios rurales en materia de planificación de infraestructura y gestión de proyectos y lograr la participación de las pequeñas empresas y las microempresas en el suministro de servicios básicos de

<sup>43</sup> El Banco prestó apoyo para aumentar la productividad rural a través del crédito para el proyecto de desarrollo de tecnología agrícola (1991), el crédito para el proyecto de inversión rural participativa (1998), el crédito para el proyecto de desarrollo de pueblos indígenas (2001).



infraestructura, así como la introducción de tecnologías alternativas para prestar servicios eficazmente en zonas muy distantes.

3.25 Se avanzó poco en la consecución de los objetivos específicos de las operaciones del Banco. Hubo graves retrasos en la ejecución. Una operación se suspendió durante un largo período mientras se investigaban alegaciones de corrupción que culminaron con el procesamiento y ulterior condena de los acusados.

3.26 Aunque hay pocos indicadores de la productividad del sector (véase el Cuadro 3.6), ninguno de ellos permite prever un aumento de la productividad rural. Además, se registró una disminución de la productividad media de la fuerza de trabajo de la agricultura no tradicional. Sin embargo, algunos datos de las encuestas de hogares demuestran que entre 1999 y 2002, el ingreso de los deciles medios (2-9) de la distribución del ingreso de la población rural aumentó más rápidamente que el ingreso de los correspondientes deciles urbanos, y que los deciles rurales que van del 3 al 9 registraron un crecimiento positivo<sup>44</sup>.

**Cuadro 3.6: Indicadores de la productividad rural**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor	Proyección	Período	Valor
Indicadores de la productividad rural						
Productividad rural (PIB no agrícola/fuerza de trabajo no agrícola)	No	1997	1.053	1.096	2002	889
Deciles 3-8 del ingreso de hogares rurales (crecimiento)	Sí				1999-03	2,5

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas; Banco Mundial 2004.

### ***Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos a la equidad***

3.27 Se realizaron claros avances en la consecución de los objetivos relativos al gasto en el sector social y la calidad y eficiencia de los servicios sociales. El crecimiento inferior al previsto ha debilitado la pertinencia de los aspectos de la equidad no relativos al ingreso. Algunos indicios de que la composición del gasto del sector social podría estar evolucionando de una manera no deseada han debilitado levemente la pertinencia de los objetivos relativos al gasto. No obstante, las cuestiones relativas a la pertinencia y la eficacia, en conjunto, justifican que se asignen calificaciones altas a los efectos directos, que en ambos casos fueron *satisfactorios*. El impacto en el desarrollo institucional del aumento del gasto es, per se, *moderado*, mientras que el correspondiente a la calidad y la eficiencia se considera *alto*, en vista de los grandes cambios en el funcionamiento de estos sectores. La sostenibilidad del aumento del gasto se califica como *sin evaluar* en razón de la extrema incertidumbre en torno a las futuras finanzas públicas de Bolivia, mientras que la correspondiente a las innovaciones que se llevaron a cabo para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios sociales se califica como *probable* en vista de que se han logrado resultados positivos.

3.28 Se avanzó poco en la consecución de los objetivos específicos del Banco y en los indicadores de los efectos directos en materia de productividad rural. La pertinencia de la asistencia del Banco en esta esfera fue moderada porque no se basó en una estrategia clara para incrementar la productividad rural y no pudieron alcanzarse los objetivos específicos debido a

<sup>44</sup> Banco Mundial 2004e, Gráfico 2.

problemas relativos a la ejecución. El efecto directo en esta esfera se califica como *insatisfactorio*; el impacto en el desarrollo institucional fue *nimio*, y en vista de la falta de progreso, la sostenibilidad se califica como *sin evaluar*.

## **Objetivos relativos a la institucionalidad**

### ***Un Estado eficiente y transparente***

3.29 Con el propósito de ayudar a Bolivia a organizar un Estado eficiente y transparente, el Banco estableció como objetivos específicos la delimitación de los cargos técnicos y los políticos dentro de la administración pública, la formación de empleados públicos profesionales y estables para dotar de personal a los cargos no políticos, y la formulación de normas para los procesos administrativos, especialmente las adquisiciones, y su seguimiento. Además del saludable efecto que se esperaba obtener de la reforma judicial y la modernización del Estado, entre otras, el Banco y el gobierno también concibieron un ataque frontal contra la corrupción que se llevaría a cabo mediante el seguimiento de las percepciones y a través de auditorías de los organismos públicos<sup>45</sup>. Este enfoque era coherente con las recomendaciones de la evaluación anterior de la asistencia al país.

3.30 Se avanzó poco en la consecución de los objetivos específicos respaldados por el Banco. Tras la sanción de la ley del estatuto del funcionario público, unos 2.400 funcionarios del gobierno central (menos del 20% del total) se han incorporado a este sistema, que se implementó satisfactoriamente en tres organismos autónomos: la Aduana Nacional, el Servicio de Impuestos Nacionales y el Servicio Nacional de Caminos. En los ministerios sectoriales, los resultados fueron menos satisfactorios. Una gran parte de la administración pública —por lo menos hasta el actual gobierno de Mesa— se maneja en base al clientelismo político, y aún no se han establecido salvaguardias institucionales para salir de este sistema. No se ha llevado a cabo un censo de los funcionarios públicos y, por lo tanto, no puede descartarse la posibilidad de que las nóminas públicas estén infladas.

3.31 También se avanzó poco en el fortalecimiento de algunos aspectos —en particular, sistemas— de la gestión financiera del sector público. El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) se implementó en casi todos los organismos del gobierno central y en varias instituciones estatales autónomas. Por otra parte, sólo se ha implementado en los municipios grandes y actualmente no se tiene la certeza de que sea apto para los municipios pequeños. Por el momento, abarca alrededor del 50% del gasto público. La utilidad del SIGMA como herramienta de gestión financiera también corre peligro debido a problemas en los procesos presupuestarios que hacen que el presupuesto no sea realista y, en consecuencia, imposible de ejecutar tal como fue formulado. Se ha fortalecido la capacidad en materia de auditorías, pero rara vez se implementan sus conclusiones y recomendaciones.

3.32 En el marco de la EAP, a principios de los ejercicios de 1999-03, el gobierno aprobó el programa nacional de integridad para combatir la corrupción. A nivel operativo, el programa dependía en gran medida de las medidas de fondo que se

---

<sup>45</sup> El Banco concedió financiamiento a través del crédito para el proyecto de descentralización financiera y responsabilidad (1998) y el crédito para el proyecto de reforma institucional (1999). Se proporcionó apoyo no crediticio a través de estudios del gasto público en 1999 y 2004, una evaluación de las adquisiciones (1999), dos evaluaciones de la capacidad de gestión financiera (1999 y 2004) y un examen institucional (1999).

adoptarían en el marco de la modernización (por ejemplo, la reforma de la administración pública, el mejoramiento de la gestión financiera del sector público), por lo cual el progreso ha sido moderado.

3.33 Como se desprende del Cuadro 3.7, los indicadores de la calificación del desempeño y las percepciones son coherentes con la conclusión de que sólo se han registrado progresos moderados en los objetivos relativos a la modernización que contaron con el respaldo del Banco. En la mayoría de los casos (corrupción y ordenamiento jurídico) no se registraron variaciones en los indicadores de buen gobierno del Instituto del Banco Mundial y, en otros (calidad normativa y participación y responsabilidad), hubo un deterioro<sup>46</sup>. De acuerdo con la Guía Internacional de Riesgo País (ICRG, por su sigla en inglés), hubo un deterioro del índice de corrupción, que fue de un riesgo 3 en julio de 1998 a un riesgo 2 en julio de 2004 (en la escala de 1 a 6, donde se asigna el valor más bajo al riesgo más alto)<sup>47</sup>. Durante el mismo período, el índice de la calidad de la burocracia se mantuvo constantemente en 2 (en la escala de 1 a 4).

3.34 En la evaluación del seguimiento del gasto público de los países pobres muy endeudados (PPME) y el plan de acción para 2003-04, que recientemente completaron el Banco y el FMI, se establece que los sistemas y procesos de gestión de las finanzas públicas de Bolivia sólo cumplen cuatro de los 16 puntos de referencia, mientras que en la evaluación de 2001 habían alcanzado cinco. Para fines de comparación, en la evaluación de 2003-04, Honduras alcanzó siete puntos de referencia; Burkina Faso, nueve, y Ghana, siete. De los 24 PPME que se examinaron en la evaluación de 2001, sólo uno alcanzó un menor número de normas y recibió un mayor volumen de ayuda per cápita que Bolivia; 10 países alcanzaron un mayor número de normas pero recibieron un volumen menor de ayuda per cápita.

**Cuadro 3.7: Indicadores relativos a la modernización y la transparencia del sector público**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor		Proyección	Período
Indicadores de buen gobierno						
Riesgo político según ICRG (0 mayor riesgo – 100 menor riesgo)	No	1998 (julio)	70,0	NA	2004 (julio)	61,5
Calidad de la burocracia según ICRG (0 menor – 4 mayor)	No	1998 (julio)	2	NA	2004 (julio)	2
Estabilidad del gobierno según ICRG (0 menor – 12 mayor)	No	1998 (julio)	10	NA	2004 (julio)	7
Ley y orden según ICRG	No	1998 (julio)	3	NA	2004 (julio)	3
Cumplimiento de las normas en materia de gastos de la AIF y el FMI (0 menor – 16 mayor)	No	2001	5	NA	2003-04	4

Fuente: ICRG.

### **Reforma judicial**

3.35 El Banco procuró mejorar la eficiencia del sistema judicial civil. A ese efecto, y como se recomendó en la evaluación anterior de la asistencia al país, era necesario “profesionalizar” el

<sup>46</sup> D. Kaufmann, A. Kraay y M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters II: Governance Indicators for 1996-2002.

<sup>47</sup> ICGR 1997.

poder judicial y modernizar los sistemas y procesos judiciales con el propósito de reducir el tiempo de duración de los litigios y el número de casos sin resolver<sup>48</sup>.

3.36 Los principales objetivos establecidos en la asistencia del Banco destinada a esta esfera no se alcanzaron. De todos modos, se logró avanzar en algunos aspectos de la reforma judicial tomando como base las reformas que se pusieron en marcha a mediados del decenio de 1990, entre ellas, la reforma del código civil y el código de comercio y del derecho administrativo, así como la creación del Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Además, se incorporó un sistema de información (SISMAN) para realizar el seguimiento de las causas, pero el personal considera que el ingreso de datos al sistema es un trabajo adicional que reporta pocos beneficios. En consecuencia, esta labor sólo se ha realizado esporádicamente. En realidad, no se dispone de información para verificar si se han reducido los retrasos judiciales (litigios). Además, la Corte Suprema no emitió directrices para mejorar los procedimientos judiciales ni para establecer límites a su duración media. En 1999, el Consejo de la Judicatura realizó el primer concurso para seleccionar jueces. También se creó un Registro de Conciliadores, pero no se cuenta con evidencia que indique que el sistema se utiliza o, inclusive, que se conoce. Se han emprendido algunos estudios para aplicar las normas del derecho comunitario y del derecho consuetudinario pero no se adoptaron medidas en ese sentido.

3.37 Pese a su reducido número, los indicadores incluidos en el Cuadro 3.8 señalan que sólo hubo una leve mejora en el desempeño judicial. No hubo variaciones en el indicador de la ICRG correspondiente al ordenamiento jurídico. Los datos del Banco Mundial relativos al costo de realizar negocios señalan que Bolivia está en desventaja en comparación con los países vecinos, y también que en los últimos tiempos puede haber habido un deterioro real del desempeño. De todos modos, el desempeño de los países vecinos también muestra un cierto grado de deterioro.

**Cuadro 3.8: Indicadores del desempeño del sistema judicial civil**

Indicador	Alcanzado/ Superado	Datos de referencia		Meta de la EAP	Efecto directo	
		Período	Valor	Proyección	Período	Valor
Indicadores relativos a la reforma judicial						
Ley y orden según ICRG	No	1998 (julio)	3	NA	2004 (julio)	3
Ejecución de contratos						4
Número de procedimientos						
Bolivia	No	2003	44	NA	2004	47
Argentina		2003	32	NA		33
Chile		2003	21	NA	2004	28
Tiempo (días)						
Bolivia	No	2003	464	NA	2004	591
Argentina		2003	300	NA	2004	520
Chile		2003	200	NA	2004	305
Costo (% de la deuda)						
Bolivia	?	NA	NA	NA	2004	10,6
Argentina		NA	NA	NA	2004	15
Chile		NA	NA	NA	2004	10,4

Fuente: ICRG; datos del Banco Mundial.

<sup>48</sup> El Banco prestó apoyo en esta esfera a través del crédito para el proyecto de reforma judicial (1995).

### ***Objetivos en materia de descentralización***

3.38 El Banco procuró ayudar a Bolivia a establecer una arquitectura coherente para llevar a cabo la descentralización de la administración pública y fortalecer la capacidad de todos sus niveles para funcionar dentro de ese marco<sup>49</sup>. Los objetivos específicos consistían en establecer un marco para la descentralización (por ejemplo, leyes y normas que establezcan e instrumenten las funciones y responsabilidades específicas de los tres niveles de la administración pública de Bolivia, y un sistema fiscal intergubernamental que sea transparente, equitativo y eficiente), incrementar la participación de la comunidad y el control en el ámbito municipal, restablecer la disciplina fiscal en los municipios, y fortalecer la capacidad financiera e institucional de la administración pública descentralizada para prestar servicios.

3.39 Se avanzó poco en la consecución de los objetivos específicos pese a que el país recibió dos préstamos para fines de ajuste<sup>50</sup>, que representaron el 16% del financiamiento del Banco aprobado durante el período que nos ocupa. Debido a la oposición política, no se sancionó la legislación que debía establecer el marco para la descentralización. Con el tiempo, se creó un marco por decreto, pero no llegó a implementarse<sup>51</sup>. Ha aumentado la participación de la comunidad, en particular de los pobres rurales, en los gobiernos locales, y se ha descentralizado la planificación y la determinación del orden de prioridad de los proyectos, asignando esas funciones a los municipios. Empero, la reforma ha encontrado enormes obstáculos: la deficiente capacidad institucional y el creciente clientelismo político en el ámbito municipal<sup>52</sup>; la confusión respecto de las funciones y las responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos departamentales y municipales, y la discordancia entre los recursos y las responsabilidades. La deuda municipal ha seguido aumentando. Si bien se ha incorporado un cierto grado de transparencia en la asignación de las transferencias fiscales al establecer una fórmula con ese fin, la racionalización de los proyectos financiados por donantes en un fondo único tuvo el efecto imprevisto de crear una complicada y extensa burocracia. En consecuencia, el ciclo de aprobación de los proyectos se tornó más complejo y prolongado, y tuvo un efecto adverso en la inversión local.

### **Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos relativos a la institucionalidad**

3.40 La pertinencia de todas las facetas de la asistencia del Banco destinada al pilar de la institucionalidad se debilitó en razón de no haberse abordado el riesgo de que el sistema de

---

<sup>49</sup> Se proporcionó financiamiento a través del crédito para el proyecto de desarrollo municipal (1994), el crédito para el proyecto de descentralización financiera y responsabilidad (1998) y el primer y segundo créditos programáticos para fines de ajuste estructural (2001 y 2002, respectivamente). Se proporcionó apoyo no financiero a través de estudios del gasto público en 1999 y 2004, y evaluaciones de la capacidad de gestión financiera realizadas en los mismos años.

<sup>50</sup> Primer crédito programático para fines de ajuste estructural y segundo crédito programático para fines de ajuste estructural.

<sup>51</sup> Se estableció un marco para la descentralización del sector de energía eléctrica con el apoyo del segundo crédito programático para fines de ajuste estructural.

<sup>52</sup> Por otra parte, el hecho de que los superintendentes de las principales ciudades de Bolivia, electos en las elecciones municipales que se llevaron a cabo en diciembre de 2004, no pertenezcan, en general, a los partidos políticos tradicionales, es interesante y quizá sea un indicio de que se está produciendo un cambio en el modelo de gobierno.

democracia pactada de Bolivia socavara los esfuerzos encaminados a instrumentar reformas tendientes a reducir el alcance del clientelismo político o impedir interferencias políticas en las asignaciones presupuestarias. En general, no se alcanzaron los objetivos específicos establecidos en la asistencia del Banco destinada a esta esfera, aunque hubo algunos progresos aislados en materia de modernización del Estado, y la descentralización ha sido un factor importante que permitió lograr mejoras en el ámbito de la salud y la educación. Es probable que la descentralización también esté propiciando un cambio en la forma de hacer política que, en última instancia, será beneficioso para el desarrollo del país. Por lo tanto, los efectos directos de la asistencia del Banco en materia de modernización del Estado y descentralización se califican como *moderadamente insatisfactorios*. El efecto directo de la reforma judicial, en cuyo respecto hay muy pocas evidencias de mejora, es *insatisfactorio*. El impacto en el desarrollo institucional en las esferas de modernización y descentralización se considera *moderado*, mientras que el correspondiente a la reforma judicial se califica como *nimio*. La sostenibilidad de los pequeños logros en materia de modernización (debido al riesgo de que las reformas de la administración pública no sean sostenibles desde el punto de vista fiscal) y reforma judicial (respecto de la cual varios logros ya se invirtieron o no se aplican) es *improbable*, pero la descentralización es popular, y su sostenibilidad es *probable* en vista de las grandes diferencias entre las diversas regiones de Bolivia y su deseo de tener más autonomía.

## **Objetivos establecidos en la estrategia para los ejercicios de 2004-05**

### ***Objetivos políticos y económicos a corto plazo***

3.41 Durante el ejercicio de 2004 se lograron diversos grados de progreso en la consecución de los objetivos establecidos en la estrategia para los ejercicios de 2004-05. En el frente político, aún están pendientes cuestiones de vital importancia relacionadas con la futura política de hidrocarburos del país, y en términos más amplios, su modelo económico y político. Aunque a principios del ejercicio de 2005 del Banco se realizó un referendo sobre la política de hidrocarburos, su resultado no estableció un claro mandato y, al cierre del año civil 2004, aún no se habían sancionado leyes en esta materia. En consecuencia, existe gran incertidumbre respecto de las políticas y las leyes de hidrocarburos. Además, hasta fines de 2004 tampoco se sabía con certeza cuál sería la naturaleza y el alcance de la Asamblea Constituyente.

3.42 En el frente económico, se mantuvo la estabilidad macroeconómica gracias a firmes medidas de ajuste fiscal, apoyo sostenido de los donantes, acontecimientos que favorecieron la relación de intercambio, y el sólido crecimiento de Brasil y Argentina. El déficit fiscal disminuyó considerablemente, a una cifra cercana al 6% del PIB para 2004, gracias al efecto del firme aumento de los ingresos, la restricción del gasto y las medidas orientadas a movilizar recursos adicionales. Sin embargo, todavía no se ha formulado una estrategia a mediano plazo en materia de ajuste fiscal.

### ***Evaluación del progreso logrado en la consecución de los objetivos políticos y económicos a corto plazo***

3.43 Durante el ejercicio de 2004, el Banco prestó asistencia de acuerdo con la estrategia reseñada en la EAP, realizando una buena labor en un entorno muy difícil. Aunque su programa era totalmente pertinente, se progresó muy poco hacia la solución de las incertidumbres políticas y sociales de las que depende el futuro desarrollo del país. El apoyo del Banco y de otros

donantes, sin embargo, ayudó a Bolivia a superar este difícil período y contribuyó a atenuar el impacto social y económico de la crisis política. Debido a que durante el período no se progresó en cuestiones políticas y sociales de crucial importancia, el efecto directo de la asistencia del Banco se califica como *moderadamente insatisfactorio*. El impacto en el desarrollo institucional ha sido *nimio*, y la sostenibilidad se califica como *sin evaluar*.

### Resumen de la evaluación

3.44 Se logró aumentar considerablemente el acceso a los servicios sociales y mejorar la calidad y probablemente la eficiencia de la salud y la educación. También se avanzó en la creación de un marco jurídico formal y se fortaleció la capacidad institucional técnica para regular la infraestructura y las finanzas, pero aún no puede establecerse hasta qué punto esas medidas se llevarán a la práctica. En la esfera del desarrollo institucional, se dieron los primeros pasos en materia de reforma de la administración pública y gestión financiera del sector público, pero los logros han sido moderados en comparación con los objetivos del Banco y, en general, han tenido un impacto nimio en los incentivos y las conductas del sector público. La sostenibilidad de esas medidas iniciales corre serio peligro.

3.45 El Cuadro 3.9 contiene una síntesis del análisis presentado en las secciones anteriores de este capítulo. Tanto en los ejercicios de 1999-03 como en el ejercicio de 2004, el efecto directo de la asistencia del Banco se califica, en general, como *moderadamente insatisfactorio*.

**Cuadro 3.9: Resumen de las calificaciones de la evaluación**

Objetivo	Efecto directo	Desarrollo institucional	Sostenibilidad
<b>Oportunidad</b>	<b>Moderadamente insatisfactorio</b>	<b>Moderado</b>	<b>Improbable</b>
Reforma reglamentaria	Moderadamente satisfactorio	Moderado	Improbable
Sector financiero	Moderadamente insatisfactorio	Moderado	Improbable
Infraestructura física	Moderadamente insatisfactorio	Moderado	Improbable
<b>Equidad</b>	<b>Moderadamente satisfactorio</b>	<b>Considerable</b>	<b>Sin evaluar</b>
Aumentar el gasto	Satisfactorio	Moderado	Sin evaluar
Eficiencia y calidad	Satisfactorio	Alto	Probable
Productividad rural	Insatisfactorio	Nimio	Sin evaluar
<b>Institucionalidad</b>	<b>Moderadamente insatisfactorio</b>	<b>Moderado</b>	<b>Improbable</b>
Modernizar el Estado	Moderadamente insatisfactorio	Moderado	Improbable
Reforma judicial	Insatisfactorio	Nimio	Improbable
Descentralización	Moderadamente insatisfactorio	Moderado	Probable
<b>General ejercicios de 1999-03</b>	<b>Moderadamente insatisfactorio</b>	<b>Moderado</b>	<b>Improbable</b>
General ejercicio de 2004	Moderadamente insatisfactorio	Nimio	Sin evaluar

## 4. Contribución a los efectos directos

4.1 En este capítulo se evalúa la contribución de varios factores a los efectos directos analizados en el capítulo anterior. Los efectos directos en el crecimiento y en la reducción de la

pobreza desde mediados de 1998 son consecuencia, en gran medida, de la disminución de la demanda agregada del producto de Bolivia que se generó a raíz de los trastornos internos y las crisis económicas de Brasil y Argentina y, recientemente, de la recuperación de la demanda externa. Las reformas anteriores respaldadas por el Banco y otros donantes, las operaciones de donantes y las medidas adoptadas por el gobierno para estimular la economía lograron atenuar parcialmente el impacto de estos trastornos. Durante este difícil período, el crecimiento de Bolivia fue acorde al de Chile, el país de la región con mayor número de reformas, pero no alcanzó a la mitad del que se había previsto.

4.2 Aún teniendo en cuenta que Bolivia afrontó graves dificultades, los efectos directos con respecto a muchos de los objetivos específicos de nivel inferior (esferas en las que podían esperarse progresos independientemente de los trastornos económicos) establecidos en la asistencia del Banco y descritos en el capítulo anterior, no fueron buenos. ¿Por qué? ¿Se fijaron expectativas y objetivos demasiado ambiciosos? ¿Se prestó suficiente atención a los riesgos? ¿O quizá la asistencia no se concedió correctamente o no se usó correctamente?

### **Desempeño del Banco**

4.3 Durante el período que abarca la evaluación, el desempeño del Banco ha sido meritorio tanto en lo concerniente a los procedimientos como al contenido. En la estrategia de asistencia al país (EAP) de 1998 y sus procesos se realizó una excelente labor para anunciar y promover los principios del Marco Integral de Desarrollo (MID), así como para cubrir las cuestiones básicas de la EAP<sup>53</sup>. Los objetivos de la estrategia del Banco estaban vinculados a la reducción de la pobreza, en base a un programa del gobierno, y tenían en cuenta las esferas en las que el Banco posee una ventaja comparativa. El grupo a cargo de Bolivia también ha demostrado un buen civismo empresarial, y ha estado a la vanguardia con respecto a la elaboración y aplicación de los nuevos procesos e instrumentos del Banco. Además, ha trabajado en colaboración con el gobierno para incorporar en el programa de asistencia del Banco, cuando correspondía, prioridades institucionales como, por ejemplo, los objetivos de desarrollo del milenio y las cuestiones relativas al medio ambiente mundial.

4.4 Como se describe en el Capítulo 2, el Banco desempeñó un papel importante con respecto a todos los objetivos específicos establecidos en su estrategia. Teniendo en cuenta los desembolsos entre 1998 y 2002, el Banco fue uno de los tres principales donantes de Bolivia durante el período que abarca la evaluación. Fue el donante más importante (en base a los desembolsos) en materia de descentralización (38% de los desembolsos en esta esfera), educación (31%) y salud (24%). Su labor, empero, abarcó otras esferas además de las mencionadas, por ejemplo la reforma de la administración pública, la reforma del gasto público, la lucha contra la corrupción y el análisis de la pobreza, a las que contribuyó a través de importantes estudios analíticos.

---

<sup>53</sup> El grupo de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPCS) del Banco examina periódicamente la calidad de las EAP a través de estudios retrospectivos. Esos estudios no incluyen calificaciones de las EAP pero contienen ejemplos de prácticas óptimas o recomendadas. En el examen de la cohorte de los ejercicios de 1998 (segundo semestre) y 1999 incluido en el estudio retrospectivo, se mencionó a la EAP de 1998 de Bolivia como práctica óptima/recomendada en 13 esferas, entre ellas, el análisis del contexto de desarrollo del país y la evaluación de los riesgos. Banco Mundial, 2000b.



### ***Factores que contribuyeron a lograr efectos directos satisfactorios***

4.5 El apoyo del Banco fue uno de los principales factores que contribuyeron a los avances positivos en todas las esferas enmarcadas en su asistencia y descritas en el Capítulo 3. Cabe mencionar, en particular, los logros notables en el ámbito de la salud y la educación, a los que contribuyeron bolivianos comprometidos y capacitados multiplicando los conocimientos y el apoyo financiero del Banco y otros donantes para lograr sólidos efectos directos en el desarrollo. A través de sus productos y servicios, el Banco proporcionó financiamiento y un marco estratégico para la reforma que fue uno de los principales pilares de los logros en estas esferas. En el ámbito de la educación hubo una sola idea de reforma, que contó con el respaldo del Banco y se instrumentó coherentemente entre 1994 y 2002, en la que se daba especial importancia al seguimiento. En el sector de salud, durante el último decenio se aplicó en forma sistemática la idea impulsada por el Banco respecto de la necesidad de recopilar estadísticas detalladas a nivel regional de los insumos y de los efectos directos, con la finalidad de usarlas para juzgar el desempeño de los administradores regionales. A pesar de la oposición inicial de los administradores regionales, todo indica que se ha convertido en parte de la cultura del ministerio. El apoyo del Banco destinado a una unidad técnica (al igual que en el sector de educación) con capacidad para recabar y analizar los datos provenientes de las regiones y para proporcionar diagnósticos útiles, fue fundamental para que se lograran los avances recientes en el ámbito de la salud. En síntesis, las intervenciones del Banco fueron diseñadas adecuadamente, con una clara orientación a los resultados y atribuciones y responsabilidades explícitas.

### ***Factores que contribuyeron a lograr efectos directos insatisfactorios***

4.6 En las esferas en las que los efectos directos fueron menos sólidos, los trastornos exógenos adversos tuvieron una incidencia directa en muchos casos, mientras que en otros, también fue importante el diseño de las operaciones del Banco, en particular en el ámbito de la descentralización, donde el diseño complicado y demasiado general contribuyó a que no se alcanzaran los objetivos operacionales específicos.

4.7 Con todo, los acontecimientos políticos y sociales adversos fueron la causa principal de que los efectos directos no llegaran a ser totalmente satisfactorios. En algunos casos, se alcanzaron los objetivos específicos de los productos y servicios del Banco (reforma reglamentaria, reforma del sector financiero), pero sus efectos directos se debilitaron a raíz de los acontecimientos adversos. En otros casos (como la descentralización), éstos impidieron inclusive que se alcanzaran los objetivos específicos de la operación del Banco. Los efectos directos insatisfactorios con respecto a los objetivos relativos a la institucionalidad, por ejemplo, se debieron a incompatibilidades de fondo entre las reformas “tecnócratas” respaldadas por el Banco en estas esferas —que tendrían el efecto, en la mayoría de los casos, de reducir las oportunidades de clientelismo político— y el sistema de gobierno de Bolivia, que se basaba en ese mismo clientelismo (véase el párrafo 1.4).

4.8 El Banco tuvo en cuenta estos riesgos —trastornos macroeconómicos, oposición política, descontento social— en sus estrategias y en el diseño de cada operación. En la mayoría de los casos, las causas de riesgo estaban fuera del control del Banco, y era poco lo que éste podía hacer para impedir que ocurrieran o para reducir la probabilidad de que se produjeran. Pero sí podría haber evaluado los riesgos de una manera más realista, para luego formular un programa que tuviese una relación riesgo/rentabilidad aceptable en vista de esos riesgos y, posteriormente,

adaptar ese programa para lograr los mejores resultados posibles a medida que cambiaban las circunstancias.

4.9 En el caso del programa de Bolivia, el Banco cometió el error de subestimar la probabilidad y la potencia de los riesgos. Por lo tanto, no los ponderó debidamente en el diseño de su programa, ni incluyó medidas adecuadas para el seguimiento y el ajuste a través de mecanismos activadores.

4.10 En el frente macroeconómico, las proyecciones medias del marco macroeconómico en que se asentaba la EAP de 1998 del Banco proponían, básicamente, una situación hipotética en la que todo salía bien. El hecho de que a) Bolivia no hubiese alcanzado anteriormente la tasa de crecimiento proyectada (por muchas de las mismas razones por las que no se alcanzó el crecimiento real previsto en 1999 y los años siguientes), y que b) en las proyecciones medias se asumiera que habría avances en todos los frentes<sup>54</sup>, debería haber indicado al Banco que existía la probabilidad de que el crecimiento fuese inferior al proyectado<sup>55</sup>.

4.11 En el frente político y social, todo indica que en la evaluación realizada por el Banco se asignó gran importancia a las declaraciones del dinámico equipo de reformadores de Bolivia y a los esfuerzos innovadores (pero incipientes) que realizaba el país para abrir el sistema político a través de la descentralización, el diálogo y la reforma de la Constitución. Al mismo tiempo, no se tuvieron debidamente en cuenta los riesgos asociados con la gran desigualdad económica y cultural, la división social, y el sistema de democracia pactada, y más recientemente, el vacío que se generó tras la ruptura de ese sistema, y que, hasta la fecha, han incidido en los efectos directos en el desarrollo.

4.12 En oportunidad de la realización del informe de situación sobre la EAP de 2001, ya había un gran cúmulo de pruebas que indicaban que la hipótesis media prevista en la EAP de 1998 no se estaba concretando, y sí se estaban materializando prácticamente todos los riesgos. En esa época, los graves trastornos exógenos habían comenzado o eran inminentes. El análisis institucional realizado por el Banco había dejado al descubierto los obstáculos que el sistema político de Bolivia ponía en el camino de las reformas institucionales respaldadas por el programa del Banco, y que se evidenciaron sin lugar a dudas durante las primeras fases de la ejecución del proyecto de reforma institucional y, en términos generales, en los acontecimientos políticos. En el estudio económico y sectorial sobre el desarrollo del sector privado se señaló que existían graves limitaciones en el entorno empresarial. La reforma del sistema de pensiones constituía una bomba de tiempo fiscal a punto de estallar, más aún que en la época de la EAP de 1998. Además, después de las violentas protestas del año 2000, que estaban directamente relacionadas con la oposición a algunos aspectos del programa del Banco, fue evidente que

---

<sup>54</sup> En las proyecciones medias de 1998 se preveía: i) la reducción del déficit al 2% del PIB en 2002; ii) que las reformas del sector financiero profundizarían la penetración financiera, incrementarían el acceso al crédito y reducirían los márgenes de intermediación; iii) que se fortalecería el marco normativo para la infraestructura perteneciente o concesionada al sector privado y que las privatizaciones activarían la inversión privada; iv) que mejoraría el funcionamiento de la aduana, y v) que las exportaciones de gas registrarían anualmente un aumento del 20% a partir de 1999, y que también aumentaría la producción y las exportaciones mineras, de madera y de soja.

<sup>55</sup> De acuerdo con los datos históricos que abarcan el período de 1960-2003, la mediana de la tasa de crecimiento media móvil quinquenal fue el 3,4% anual. Sobre una base per cápita, la mediana fue levemente superior al 1% anual. El crecimiento fue igual o superior al 5% solamente en cinco de los 40 promedios quinquenales entre 1960 y 2003.

existía un alto grado de impaciencia y descontento en grandes sectores de la población, así como su intención de exigir una reparación por la fuerza.

4.13 En la estrategia del Banco incluida en el informe de situación sobre la EAP de 2001 no se realizaron ajustes que tuviesen en cuenta estas cuestiones. Aunque se realizaron algunos ajustes sensatos y pragmáticos en la aplicación de la estrategia (por ejemplo, la decisión de retener el financiamiento para reformas institucionales en el Servicio Nacional de Caminos, postergar el inicio del proyecto sobre enseñanza secundaria, ajustar la secuencia prevista de los préstamos adaptables para programas en respaldo de la reforma institucional, diferir las nuevas intervenciones en la reforma judicial hasta que las condiciones fuesen más propicias), el optimismo básico que impregnaba la EAP de 1998 aún estaba presente. En las proyecciones macroeconómicas, realizadas en base al marco macroeconómico del DELP que se había completado poco tiempo antes para Bolivia, se preveía un crecimiento superior al 5%, en otras palabras, el crecimiento previsto en la EAP de 1998, aunque retrasado, se concretaría a la brevedad<sup>56</sup>. Como en la EAP de 1998, se proponía, básicamente, una situación hipotética en la que todo marchaba de acuerdo con lo previsto<sup>57</sup>. En el informe de situación sobre la EAP se señalaban los riesgos políticos y sociales más claramente incluso que en la EAP, pero no se realizaron cambios sustanciales en la estrategia del Banco, que siguió considerando que eran manejables a pesar del gran cúmulo de pruebas en sentido contrario.

4.14 La estrategia de 2004 se fundaba en proyecciones medias plausibles del crecimiento (es decir, que el crecimiento rondaría la mediana histórica) y en una evaluación equilibrada del entorno político y social previsible durante el período de la EAP. Había, sin embargo, cierto grado de contradicción entre esta evaluación equilibrada y tres elementos de la estrategia del Banco. En primer término, el Banco consideraba que el DELP era un instrumento de reconciliación política y social y, en consecuencia, impulsaba la culminación de un nuevo DELP en la esperanza de que los bolivianos se unieran en torno a un programa de reducción de la pobreza. Hubo, en retrospectiva, una sobrestimación de la capacidad del proceso del DELP para subsanar las diferencias<sup>58</sup>.

4.15 En segundo término, se tomó la decisión de seguir adelante con el financiamiento del BIRF. El análisis de la solvencia crediticia incluido en la EAP tenía fundamentos sólidos e indicaba que Bolivia no tendría solvencia crediticia a menos que el desarrollo de las exportaciones de gas y el ajuste fiscal avanzaran a un ritmo razonable. En oportunidad de la

---

<sup>56</sup> En una evaluación del DELP emprendida en 2001 por un grupo de estudio de donantes bilaterales se discrepó firmemente con las proyecciones de crecimiento del DELP, y se señaló que utilizarlas como base de la estrategia de lucha contra la pobreza ponía en peligro su viabilidad y sostenibilidad.

<sup>57</sup> La hipótesis de proyecciones medias de 2001 se fundaba en los siguientes supuestos: i) sólidas políticas macroeconómicas; ii) que durante 2001 se implementarían las reformas financieras pendientes, para evitar una crisis bancaria y reactivar el crédito; iii) que Bolivia recibiría alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME; iv) que los flujos de inversión extranjera directa serían constantes durante el período de 2001-2003; v) que los costos del sistema de pensiones no diferirían de las estimaciones corrientes; vi) que el programa de racionalización fiscal municipal permitiría gestionar eficazmente el problema de la deuda municipal, y, lo más importante, vii) que se mantendría la estabilidad social, política y económica durante el período de la proyección.

<sup>58</sup> En este sentido, la experiencia derivada del DELP de Bolivia tiene algunas similitudes con la de Nicaragua, como se ha documentado en el resumen del estudio emprendido allí por el Banco Mundial y en las evaluaciones del proceso del DELP realizadas por el FMI.

EAP, no había bases firmes para llegar a la conclusión de que alguna de esas condiciones se cumpliría.

4.16 Por último, durante el ejercicio de 2004 la mayor parte del financiamiento se concedió en forma de préstamos programáticos en respaldo de la política de desarrollo, lo cual se contradice, en cierta forma, con el alto grado de incertidumbre que imperaba en ese momento respecto de la capacidad del gobierno para aplicar un plan coherente a mediano plazo. El financiamiento destinado al sector social, en vista del éxito que ha alcanzado Bolivia en esta esfera, obtuvo resultados más sólidos que el financiamiento para fines de reestructuración bancaria y empresarial, en cuyo caso es probable que haya habido poco interés por parte del sector privado o poca voluntad política para adoptar las medidas necesarias.

***Una hipótesis: ¿Qué podría haber hecho el Banco?***

4.17 ¿Qué aspectos de la estrategia serían diferentes si se hubiese asignado más importancia a estos factores? ¿Se habrían logrado efectos directos diferentes? Si en la estrategia de 1998 se hubiese asignado mayor importancia a estos otros factores i) en el programa de financiamiento no se hubieran concentrado los desembolsos al comienzo del período; ii) se hubieran abordado con más firmeza las cuestiones relativas al ajuste fiscal, en particular la reforma del sistema de pensiones; iii) en lugar de reformas radicales de la administración pública, se hubiera prestado especial atención al fortalecimiento de los controles en la parte institucional del programa del Banco, habida cuenta de que era improbable que éste pudiera abordar eficazmente las dificultades políticas de fondo; iv) se hubieran tenido en cuenta especialmente los aspectos fundamentales y la percepción pública del desempeño de las empresas privatizadas en el marco del programa de capitalización; v) se hubiera concentrado la atención en los efectos de los incentivos fiscales del aumento del gasto, en particular en salud y educación, y vi) se hubiera formulado un programa de financiamiento más pequeño.

4.18 Estos cambios de estrategia hubieran sido aún más pertinentes en oportunidad del informe de situación sobre la EAP de 2001. Es probable también que el financiamiento para proyectos de inversión, previsto como apoyo a la descentralización, no se hubiera convertido a financiamiento para fines de ajuste. Aunque se podría haber esgrimido como justificativo que la conversión se realizaba como apoyo para mantener el gasto y la demanda agregada en vista de los trastornos exógenos que afectaban a Bolivia, ese argumento no se utilizó. Es probable, también, que hubiera sido conveniente atribuir más importancia a los proyectos de alto impacto y muy visibles en las zonas pobres, como los que se han emprendido recientemente.

4.19 ¿Estos cambios habrían modificado los efectos directos? Es probable que se hubiese podido mejorar dos aspectos. En primer término, si se hubiera establecido un conjunto de objetivos menos amplio, y tal vez menos ambicioso, la diferencia entre las expectativas y los resultados hubiese sido menor, y es probable que se hubiera logrado mayor progreso en algunas esferas, como fruto del interés especial depositado en ellas. En segundo término, un menor nivel de endeudamiento, en el marco de un mayor ajuste fiscal, hubiera generado mejores efectos directos en la deuda y contribuido a que Bolivia tomara conciencia, eventualmente, de la necesidad de establecer limitaciones presupuestarias estrictas.

4.20 Por otra parte, la crisis en la que el país se fue sumiendo cada vez más no se habría evitado aunque el Banco hubiera realizado una evaluación y fijado expectativas y objetivos más

equilibrados y dedicado más atención a la relación riesgo/rentabilidad y al seguimiento de los acontecimientos que señalaban la necesidad de introducir modificaciones en su estrategia. Pero sí se podrían haber logrado progresos más claros en un conjunto reducido de objetivos.

### **Desempeño del gobierno**

4.21 Los efectos directos, tanto satisfactorios como de otro tipo, analizados en el capítulo anterior obedecen fundamentalmente al desempeño del gobierno de Bolivia, que abarca sus sistemas y procesos en general e incluye a las instituciones administrativas, políticas y sociales formales. El sólido y permanente apoyo que ha recibido de los donantes, el papel que ha desempeñado en la aplicación en forma experimental de los principios del MID y los procesos del DELP, y su desempeño en materia de ejecución de proyectos, demuestran que Bolivia posee mecanismos aptos y adecuados de administración central de la ayuda, y también que existe un cierto grado de fricción política y social respecto de algunos elementos del programa de desarrollo del gobierno. Los resultados que se han obtenido hasta el momento en materia de salud y educación son un indicio de que el gobierno está resuelto a llevar a cabo las reformas en estas esferas. Aunque el gobierno ha sido en general y en todos los aspectos directo y competente en su diálogo con los donantes, el equipo a cargo de la evaluación de la asistencia al país ha recibido comentarios en el sentido de que se habría producido un cambio de actitud a raíz de las presiones generadas por la crisis actual.

4.22 Por otra parte, la capacidad de ejecución de los ministerios sectoriales es deficiente. En consecuencia, los donantes —incluido el Banco— y también las entidades encargadas de la ejecución prefieren utilizar los servicios de las unidades de ejecución de los proyectos en lugar de las estructuras gubernamentales regulares. En varios aspectos, la capacidad del gobierno en materia de gestión del gasto público es deficiente, lo cual es sorprendente dado el nivel de apoyo de los donantes y su continuidad.

4.23 Durante el período que abarca la evaluación, el sistema político de Bolivia y las difíciles divisiones sociales y étnicas que aquejan al país desde hace muchos años han sido los impedimentos más graves al uso efectivo de la asistencia para el desarrollo. Las profundas diferencias respecto de cuestiones institucionales fundamentales —las reglas de juego en que se basan las relaciones sociales, políticas y económicas— han impedido llegar a un consenso respecto del programa de desarrollo y son, básicamente, la causa de que no se hayan logrado progresos totalmente satisfactorios en la consecución de los objetivos relativos a la oportunidad y la institucionalidad en Bolivia.

### **Otros donantes**

4.24 El 84% de los desembolsos de ayuda recibidos por Bolivia durante los años civiles 1998-02 correspondió a otros donantes (salvo el FMI, que Bolivia no trata como donante en su sistema de cuentas de la asistencia para el desarrollo). El porcentaje de desembolsos de dos donantes —el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)— fue mayor que el del Banco (BID: 19%; CAF: 21%).

4.25 De acuerdo con los informes de los donantes y del personal del Banco, los donantes apoyaron, generalmente, los objetivos establecidos en el programa del Banco, y en muchos casos contribuyeron directamente a través de cofinanciamiento. En general, las relaciones de trabajo

son buenas (Recuadro 4.1). Las esferas en las que el cofinanciamiento ha sido importante incluyen la descentralización, varios aspectos de la reforma de la administración pública, la salud y la educación.

#### **Recuadro 4.1: Opiniones sobre el Banco vertidas por organismos asociados**

En muchas ocasiones, los organismos asociados han señalado y manifestado su aprecio por la excelencia técnica, la energía, el entusiasmo y la creatividad del personal del Banco y, en términos generales, por el papel que ha desempeñado el Banco. No obstante, se plantearon inquietudes en algunas esferas.

Algunos donantes opinan que, tras un comienzo prometedor, el desempeño del Banco en la relación de trabajo con sus asociados ha evolucionado de una manera que no es totalmente coherente con los principios del Marco Integral de Desarrollo (MID). Varios donantes aún lamentan que el Banco haya retirado a la mayoría del personal de la sede en [2000], cuando abandonó el sistema de pilares. Otros, consideran que la reciente decisión de enviar a un miembro del personal de la sede para dirigir los programas de desarrollo institucional del Banco, es un hecho sumamente positivo. En otros casos, realizaron comentarios positivos acerca de los esfuerzos realizados recientemente por los jefes de proyecto del Banco para consultarlos durante las misiones. Dejando de lado esos esfuerzos, varios donantes siguen considerando que la eficacia y la eficiencia del Banco, y en términos generales la eficacia y la eficiencia de la ayuda en Bolivia, aumentarían considerablemente si se intensificara la descentralización del personal de la sede y la gestión de proyectos.

Varios donantes también manifestaron que, en su opinión, el Banco actuaba con excesiva cautela respecto del progreso en materia de armonización. En este sentido, las críticas se centraron en las adquisiciones, la formulación de enfoques multisectoriales, y la creación de mecanismos de apoyo presupuestario general.

Otros opinaron que el Banco había forjado y fomentado en menor medida alianzas con organizaciones de la sociedad civil, en particular con las del ámbito académico y de investigación. Varios interlocutores señalaron que se habían utilizado pocos recursos analíticos bolivianos y que no se había logrado circunscribir al gobierno la divulgación de información, en particular sobre cuestiones delicadas.

Otra de las cuestiones que suscitó inquietud entre los donantes, y también entre el personal del Banco destacado en la oficina en el país y entre los miembros de la sociedad civil, es la percepción de que el Banco y otras instituciones financieras internacionales han contratado a un gran número de altos funcionarios públicos bolivianos. Este hecho genera graves sospechas de conflicto de intereses y es injurioso para el Banco y para el gobierno. En el mismo sentido, algunos observadores opinaron que, en algunas ocasiones, el Banco “se había situado demasiado cerca del gobierno” y que esa proximidad podría haber nublado su juicio en momentos críticos.

En última instancia, es probable que el mejor indicador de la manera en que los asociados, y en particular los donantes, opinan del Banco sea su deseo de que se envíe a la oficina en el país un mayor número de jefes de proyecto de la sede.

*Fuente:* Entrevista llevada a cabo en Bolivia durante la misión de la evaluación de la asistencia al país.

4.26 Durante el período que abarca la evaluación, Bolivia tenía acuerdos con el Fondo, inicialmente en el marco del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, que vencieron en abril de 2002. Bolivia no suscribió ningún acuerdo durante el período anterior a las elecciones presidenciales de 2002, y recién en 2003 el gobierno de Sánchez de Lozada llegó a un acuerdo de derecho de giro, después de largas y difíciles negociaciones. La ejecución del programa de derecho de giro ha sido difícil, con interrupciones ocasionales a raíz de medidas relativas a los ingresos y gastos, y dispensas. Desde el año civil 1998 hasta el año civil 2004, los flujos (préstamos + adquisiciones) sobre los recursos del Fondo y los reembolsos (reembolso de préstamos + recompras + comisiones + intereses) ascendieron a US\$5,6 millones.

4.27 En el período que nos ocupa, hubo una división de trabajo razonablemente clara entre el Banco y el Fondo, en la que este último asumió el liderazgo, como de costumbre, en materia de política macroeconómica y tributaria, y el Banco en la esfera estructural, con un cierto grado de superposición coordinada en el sector financiero y el gasto público. De acuerdo con los informes, hubo una buena coordinación con el Fondo sin que surgieran serias diferencias con respecto a políticas.

## 5. Enseñanzas y recomendaciones

5.1 La experiencia adquirida por el Banco en Bolivia durante los últimos cinco años invita a la reflexión y ha sido instructiva en muchos aspectos. La mayor parte de las lecciones derivadas de esta experiencia no son nuevas; por el contrario, refuerzan las enseñanzas aprendidas a través de otros programas y que tal vez no se interiorizaron plenamente.

### Enseñanzas

5.2 La evaluación inicial de los riesgos, realizada de una manera imparcial y equilibrada, y la reevaluación durante la etapa de ejecución, permiten mejorar las perspectivas de eficacia para el desarrollo a posteriori. En Bolivia, el excesivo optimismo plasmado en las evaluaciones políticas y sociales, que persistió durante gran parte de los ejercicios de 1999-03 a pesar del gran cúmulo de pruebas en sentido contrario, llevó a que se seleccionaran objetivos e instrumentos que tenían pocas oportunidades de éxito. Los marcos macroeconómicos excesivamente optimistas, que también se mantuvieron durante gran parte de esos ejercicios, contribuyeron a la adopción de decisiones en materia de gastos y financiamiento que incrementaron la deuda y prolongaron la dependencia de la ayuda<sup>59</sup>. Las evaluaciones excesivamente optimistas respecto de la capacidad del Banco para transferir las facultades decisorias llevaron a medidas anticipadas que generaron expectativas y debieron revertirse ulteriormente, y tuvieron un efecto adverso en las relaciones del Banco con el gobierno y con otros donantes.

5.3 Generalmente, el Banco y otros donantes usan indicadores —entre ellos, aquellos que están relacionados con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)— que no logran, y probablemente no pueden, captar totalmente los aspectos del desarrollo que revisten crucial importancia desde el punto de vista político y social. En muchos aspectos, el gobierno de Bolivia y sus asociados hicieron todo aquello que el criterio tradicional en materia de desarrollo establecía (y establece) que debe hacerse. Y aunque muchas de esas intervenciones y enfoques produjeron los resultados intermedios que se habían previsto, grandes sectores de la población siguen estando lo suficientemente descontentos como para paralizar el país, exigiendo —algunas veces con éxito— que se dé marcha atrás en muchas de las políticas que cuentan con el respaldo del Banco y otros donantes, aunque los indicadores demuestren que se ha elegido el camino correcto. Los indicadores no captan fácilmente los valores culturales, las percepciones y las

---

<sup>59</sup> Ésta es una de las conclusiones de la evaluación de los PPME realizada por el DEO, y es una característica de varios casos en los que se ha considerado que los efectos directos de los programas de asistencia a los países del Banco fueron insatisfactorios. Véase Departamento de Evaluación de Operaciones, 2003c. La Oficina de Evaluación Independiente del FMI llevó a cabo una evaluación del uso prolongado de recursos del FMI en la que también se estableció que el “optimismo” es un factor común en los países que han necesitado apoyo financiero durante períodos prolongados. Véase Fondo Monetario Internacional, 2002

actitudes respecto de las cuestiones relativas al desarrollo, ni las consiguientes reacciones políticas y sociales que podrían generar.

5.4 En los países donde existen divisiones muy marcadas, los nuevos instrumentos y procesos, como el Marco Integral de Desarrollo (MID) y el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), tienen poca capacidad para generar consenso y resolver conflictos políticos y sociales. En los países profundamente divididos, las diferencias que separan a las distintas facciones pueden ser insalvables. Si bien es cierto que, usualmente, el país puede elaborar un documento, también es improbable que el programa sobreviva después de un cambio de gobierno (los nuevos gobiernos definen su programa por oposición al del gobierno saliente), y es probable que el consenso logrado refleje poco más que una sumatoria de demandas en lugar de una elección firme entre varias alternativas.

5.5 Un alto nivel de ayuda durante un período prolongado podría menoscabar la capacidad de los receptores para aplicar limitaciones presupuestarias estrictas. Antes de la crisis de 2003-04, hubo varias ocasiones en que el gobierno boliviano tomó decisiones que generaron aumentos de los compromisos presupuestarios asociados con las reformas superiores a los concertados originalmente con el Banco y otros donantes, entre ellos, un aumento considerable en las obligaciones relativas a las pensiones, aumentos de los salarios de los docentes y los trabajadores de la salud no vinculados a aumentos de productividad, ampliación del programa de salud materno-infantil (SUMI) excediendo sus límites originales. En consecuencia, había pocas posibilidades de ajuste si surgían problemas. Cuando estalló la crisis, la gran dependencia del financiamiento de los donantes y la falta de espacio para maniobrar colocó a los donantes en una situación en la que era necesario mantener o incrementar la asistencia precisamente en momentos en que su eficacia en términos de desarrollo era más cuestionable.

5.6 Los donantes pueden promover mejoras en la salud y la educación básica en los países pobres. Esta es la buena noticia que se deriva de la experiencia en Bolivia, y concuerda con resultados similares obtenidos recientemente en otros países<sup>60</sup>. El énfasis puesto por el Banco en la medición del desempeño fue una parte importante de este logro, aunque también es probable que haya incidido el hecho de que las metas eran concretas y facilitaban la identificación del mal desempeño. En comparación con las metas del Banco en materia de *oportunidad e institucionalidad*, la medición del desempeño en el ámbito de la salud y la educación fue relativamente fácil.

## Recomendaciones

5.7 El rumbo que seguirá Bolivia en el futuro es muy incierto. No está claro cuándo y cómo se resolverá esta incertidumbre, ni tampoco de qué manera el Banco y otros donantes pueden apoyar este proceso habida cuenta de que algunos bolivianos sospechan profundamente de ellos. El Banco y otros organismos de ayuda se encuentran en una situación incómoda en un entorno que es cada vez más vulnerable a los resultados.

5.8 Las siguientes recomendaciones se concentran en el corto plazo, con la finalidad de que sean tenidas en cuenta en oportunidad de formularse la nueva estrategia. Habida cuenta de la actual incertidumbre respecto del rumbo que seguirá Bolivia en el futuro, estas recomendaciones

---

<sup>60</sup> Departamento de Evaluación de Operaciones, 2004.



deberían traducirse en la inclusión, en la estrategia del Banco, de medidas orientadas a intensificar la gestión de los riesgos, como se hizo en la estrategia de 2004.

- La próxima estrategia debe tener un plazo breve, de entre 12 y 24 meses. Si bien la estrategia debe formularse, como en el caso de la estrategia de 2004, en el marco de hipótesis de mediano plazo alternativas, el grado de incertidumbre es muy alto y no puede resolverse por medio de estipulaciones condicionales predeterminadas y respuestas contingentes. El marco a mediano plazo debe basarse en las estimaciones independientes del Banco sobre el valor de la mediana de los pertinentes efectos directos inciertos. Estas “estimaciones” deben partir de un cuidadoso análisis de los factores económicos, sociales y políticos. En lo que hace a los factores sociales y políticos, el Banco debe basarse en la experiencia de los analistas independientes no vinculados con el Banco al efecto, y debe tener en cuenta las opiniones de los analistas económicos independientes. El mismo tratamiento riguroso de estos factores debe extenderse a la evaluación inicial de las operaciones respaldadas por el Banco<sup>61</sup>.

Si durante el período de la estrategia se produjera un “hecho esclarecedor” importante, como el desmantelamiento de las reformas en el ámbito de la salud o la educación, o las reformas que afectan la transparencia de las operaciones en los sectores de caminos, aduanas o impuestos, o la renacionalización del sector de hidrocarburos, esta circunstancia activaría una revisión de la estrategia del Banco vigente en ese momento.

- La próxima estrategia y las siguientes deben formularse dentro de un plan determinado, concertado, si fuese posible, con los otros donantes de Bolivia y con el gobierno, a fin de a) lograr resultados fiscales sostenibles a niveles de la asistencia oficial para el desarrollo que se ajusten al ingreso per cápita de Bolivia y a los resultados de las políticas, y b) mejorar la gestión financiera del sector público. La EAP del Banco debe contener una descripción del plan, en cuyo elemento de desempeño fiscal se deben establecer medidas contingentes razonables para dar una respuesta ante trastornos exógenos y desastres naturales cuidadosamente delimitados. En la EAP se deben enunciar las medidas de seguimiento de las decisiones del gobierno en materia de políticas y las medidas de los donantes que podrían incidir en las necesidades futuras de financiamiento en condiciones concesionarias, así como de las disposiciones en materia de informes sobre el progreso logrado en la reducción de la dependencia de la ayuda.
- En la estrategia se deben profundizar las medidas puestas en marcha en el marco de la estrategia de 2004 para proporcionar asistencia analítica y asesoramiento sobre los problemas políticos y sociales que aquejan a Bolivia (por ejemplo, alternativas de política sobre hidrocarburos, y estructuras alternativas para la Asamblea Constituyente prevista). Al proporcionar la asistencia, el Banco debe asegurarse de que tenga la mayor difusión posible y sea objeto de evaluaciones y debates.

---

<sup>61</sup> Las recomendaciones incluidas en este párrafo respecto de las cualidades de un marco de mediano plazo son pertinentes en general y no sólo específicas para la actual situación de Bolivia.

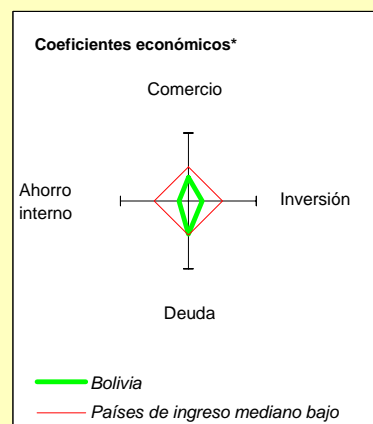
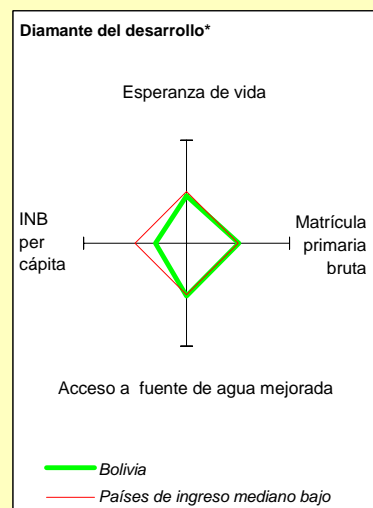
- El programa de financiamiento debe estar financiado totalmente por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) hasta que se establezca firmemente la solvencia crediticia de Bolivia y ésta pueda tener acceso al financiamiento del BIRF. El apoyo a las próximas medidas de reforma en el ámbito de la salud y la educación tendría alta prioridad. También podría haber buenas perspectivas para usar eficazmente el apoyo al desarrollo en algunas localidades. Debe haber oportunidades para usar eficazmente la asistencia para el desarrollo en los municipios donde está creciendo el número de votantes que emiten su voto en base a su propia evaluación de la calidad del gobierno de su localidad. No obstante, la incertidumbre respecto de la futura arquitectura del Estado boliviano pone en riesgo la sostenibilidad de los logros en esta esfera. Otro sector apto para asistencia que podría ser relativamente sólido a pesar de la incertidumbre actual es la construcción de carreteras, siempre y cuando no se desmantelen las reformas institucionales del sector vial y se mantenga una disciplina macroeconómica razonable.
- El Banco no debe alentar a Bolivia a terminar otro DELP antes de que se haya llegado a un acuerdo interno (dentro de Bolivia) acerca de la política de hidrocarburos, la autonomía regional y los parámetros de la asamblea constituyente, y se haya sancionado legislación en la que se plasmen estos acuerdos

**Anexo A: Cuadros estadísticos**

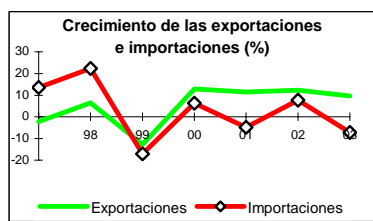
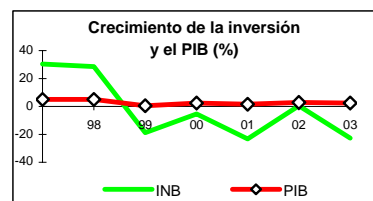
- Cuadro 1 del Anexo : Datos básicos sobre Bolivia
- Cuadro 2 del Anexo : Principales indicadores económicos y sociales
- Cuadro 3a del Anexo : Lista de proyectos cerrados del BIRF y la AIF, ejercicios de 1999-04
- Cuadro 3b del Anexo : Lista de proyectos aprobados del BIRF y la AIF, ejercicios de 1999-04
- Cuadro 4 del Anexo : Estudios económicos y sectoriales
- Cuadro 5 del Anexo : Proyectos en situación de riesgo
- Cuadro 6 del Anexo : Presupuesto comparativo del Banco por categoría de gastos, 1998-04
- Cuadro 7 del Anexo : Administración superior del Banco Mundial
- Cuadro 8 del Anexo : Compromisos del Banco Mundial por Junta Sectorial, ejercicios de 1998-04
- Cuadro 9 del Anexo : Bolivia: objetivos de desarrollo del milenio

9/15/04

	Bolivia	América Latina y Carib.	Ingreso mediano bajo		
<b>Datos sociales y sobre la pobreza</b>					
<b>2003</b>					
Población, mediados de año (millones)	9,0	534	2.655		
INB per cápita (Método del Atlas, US\$)	890	3.260	1.480		
INB (Método del Atlas, miles de millones de US\$)	8,0	1.741	3.934		
<b>Crecimiento medio anual, 1997-03</b>					
Población (%)	2,2	1,5	0,9		
Fuerza de trabajo (%)	2,6	2,1	1,2		
<b>Estimación más reciente (último año disponible, 1997-03)</b>					
Pobreza (% de la población por debajo de la línea nacional de pobreza)	63	..	..		
Población urbana (% del total de población)	63	77	50		
Esperanza de vida al nacer (años)	64	71	69		
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	56	28	32		
Malnutrición infantil (% de niños menores de 5 años)	8	..	11		
Acceso a fuente de agua mejorada (% de la población)	83	86	81		
Analfabetismo (% de la población de 15 años o más)	13	11	10		
Matrícula primaria bruta (% de la población en edad escolar)	114	129	112		
Sexo masculino	114	131	113		
Sexo femenino	113	126	111		
<b>PRINCIPALES COEFICIENTES ECONÓMICOS Y TENDENCIAS A LARGO PLAZO</b>					
	<b>1983</b>	<b>1993</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	
PIB (miles de millones de US\$)	2,7	5,7	7,8	8,0	
Inversión interna bruta/PIB	13,2	16,6	14,7	11,0	
Exportaciones de bienes y servicios/PIB	28,3	19,1	21,9	21,5	
Ahorro interno bruto/PIB	17,5	7,3	9,8	8,0	
Ahorro nacional bruto/PIB	16,2	7,8	11,9	9,1	
Saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente/PIB	-5,7	-7,3	-4,4	-1,4	
Pagos por concepto de intereses/PIB	7,7	2,2	1,3	1,9	
Total de la deuda/PIB	152,3	75,1	62,4	59,1	
Total del servicio de la deuda/exportaciones	51,2	36,7	28,4	31,9	
Valor actualizado de la deuda/PIB	..	..	23,1	..	
Valor actualizado de la deuda/exportaciones	..	..	107,5	..	
	<b>1983-93</b>	<b>1993-03</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2003-07</b>
(crecimiento medio anual)					
PIB	2,3	3,2	2,8	2,5	3,6
PIB per cápita	0,0	0,8	0,5	0,5	1,8
Exportaciones de bienes y servicios	6,6	4,7	12,4	9,6	4,9

**ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA**

	1983	1993	2002	2003
<b>(% del PIB)</b>				
Agricultura	20,7	16,3	14,6	14,6
Industria	42,3	34,2	33,3	33,2
Manufacturación	12,8	18,8	15,0	14,7
Servicios	37,0	49,5	52,1	52,2
Consumo privado	73,5	79,4	74,8	77,4
Consumo del gobierno general	9,0	13,4	15,4	14,5
Importaciones de bienes y servicios	24,0	28,4	26,9	24,4
<b>(crecimiento medio anual)</b>				
Agricultura	2,8	2,4	0,6	3,0
Industria	1,4	3,3	4,2	2,5
Manufacturación	2,2	3,0	2,2	0,9
Servicios	2,1	3,6	2,3	3,3
Consumo privado	2,9	3,2	1,5	0,9
Consumo del gobierno general	-1,2	3,1	3,3	-0,4
Inversión interna bruta	5,2	1,5	0,5	-22,7
Importaciones de bienes y servicios	8,0	3,9	7,7	-7,1



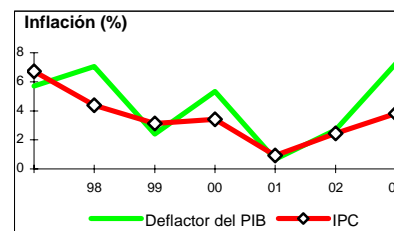
Nota: Los datos correspondientes al año 2003 son estimaciones preliminares.

Este cuadro se elaboró con información de la base central de datos de Economía del Desarrollo.

\* Los diamantes muestran cuatro indicadores principales del país (en negritas) frente al promedio de su grupo de ingreso. Si faltan datos, el diamante no estará completo.

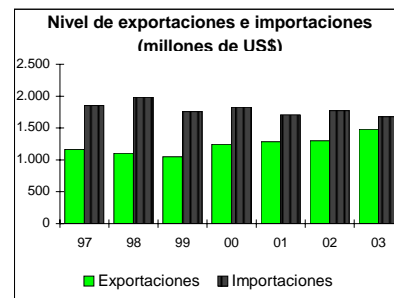
## PRECIOS y FINANZAS PÚBLICAS

	1983	1993	2002	2003
<b>Precios internos</b>				
<i>(variación porcentual)</i>				
Precios al consumidor	328,4	9,3	2,4	3,8
Deflactor implícito del PIB	265,2	6,6	2,7	7,2
<b>Finanzas públicas</b>				
<i>(% del PIB, incluidas las donaciones corrientes)</i>				
Ingresos corrientes	..	22,7	24,8	23,5
Saldo presupuestario corriente	..	3,1	-0,4	-0,6
Superávit/déficit global	..	-6,1	-8,9	-7,9



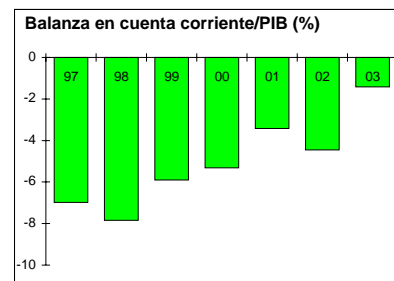
## COMERCIO

	1983	1993	2002	2003
<i>(millones de US\$)</i>				
Total de exportaciones (fob)	755	710	1.299	1.479
Hydrocarburos-gas	33	119	111	..
Soja	58	56	68	..
Manufacturas	..	219	267	..
Total de importaciones (cif)	577	1.177	1.770	1.675
Productos alimenticios	..	44	75	..
Combustibles y energía	4	52	83	..
Bienes de capital	222	456	454	..
Índice de precios de exportación (1995=100)	168	91	88	90
Índice de precios de importación (1995=100)	57	94	99	102
Relación de intercambio (1995=100)	296	97	90	89



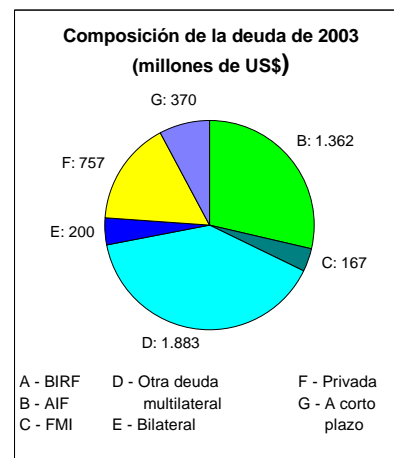
## BALANZA de PAGOS

	1983	1993	2002	2003
<i>(millones de US\$)</i>				
Exportaciones de bienes y servicios	852	894	1.534	1.720
Importaciones de bienes y servicios	686	1.347	2.049	1.959
Balanza de recursos	167	-452	-515	-239
Ingresos netos	-425	-205	-202	-262
Transferencias corrientes netas	106	238	369	387
Balanza en cuenta corriente	-152	-419	-347	-113
Partidas de financiamiento (netas)	441	601	71	128
Variación de las reservas netas	-288	-182	275	-14
<b>Partidas de memorando:</b>				
Reservas incluido el oro (millones de US\$)	243	495	807	843
Tasa de conversión (DEC, moneda nacional/US\$)	4,70E-4	4,3	7,2	7,7



## DEUDA EXTERNA y FLUJOS DE RECURSOS

	1983	1993	2002	2003
<i>(millones de US\$)</i>				
Total de deuda pendiente y desembolsada	4.069	4.307	4.867	4.739
BIRF	213	129	0	0
AIF	92	547	1.321	1.362
Total de servicio de la deuda	461	334	476	593
BIRF	23	35	0	0
AIF	1	6	15	26
<b>Composición de los flujos netos de recursos</b>				
Donaciones oficiales	101	175	591	..
Acreedores oficiales	76	192	228	86
Acreedores privados	-30	11	-75	-185
Inversión extranjera directa	13	124	677	..
Inversiones de cartera	0	0	0	..
<b>Programa del Banco Mundial</b>				
Compromisos	0	51	77	0
Desembolsos	13	66	104	58
Reembolsos del principal	10	25	7	16
Flujos netos	3	41	96	42
Pagos por concepto de intereses	14	16	7	10
Transferencias netas	-11	25	89	32



## 6. Cuadro 2 del Anexo: Bolivia – Principales indicadores económicos y sociales 1997-03

Nombre de la serie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1997-2003				
								Bolivia	América Latina y el Caribe	Ingreso mediano bajo	Perú	Ecuador
Crecimiento del PIB (porcentaje anual)	5,0	5,0	0,4	2,3	1,5	2,8	2,5	2,8	1,7	4,0	2,7	2,0
Crecimiento del PIB per cápita (porcentaje anual)	2,5	2,6	(1,9)	(0,1)	(0,7)	0,6	(0,8)	0,3	0,2	3,0	1,1	0,3
INB per cápita, PPA (dólares internacionales corrientes)	2.190	2.270	2.270	2.320	2.350	2.390	2.450	2.320	6.800	4.596	4.663	3.191
INB per cápita, método del Atlas (dólares corrientes de EE.UU.)	960	992	976	982	942	902	889	949	3.598	1.368	2.118	1.582
Agricultura, valor agregado (% del PIB)	17,2	14,7	15,1	14,9	15,2	14,6	14,6	15,2	7,1	11,8	8,4	11,3
Industria, valor agregado (% del PIB)	32,9	32,6	31,0	33,8	32,5	33,3	33,2	32,8	27,8	36,4	27,8	28,2
Servicios, etc., valor agregado (% del PIB)	49,8	52,7	53,9	51,4	52,2	52,1	52,2	52,1	65,0	51,8	63,8	60,5
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)	21,1	19,7	16,9	17,9	19,7	21,9	21,5	19,8	16,9	27,1	15,4	27,2
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB)	29,4	32,6	27,3	27,4	25,5	26,9	24,4	27,6	17,9	25,5	17,9	28,7
Balanza en cuenta corriente (% del PIB)	(7,0)	(7,8)	(5,9)	(5,3)	(3,4)	(4,4)	..	(5,6)	..	..	(3,4)	(1,4)
Total del servicio de la deuda (% de las exportaciones de bienes y servicios)	30,1	28,0	27,1	37,1	31,1	27,7	..	30,2	34,9	21,9	28,1	29,2
Deuda externa (% del INB)	67,7	67,4	68,6	70,8	59,9	64,1	..	66,4	41,1	44,6	54,1	80,8
Total de reservas en meses de importaciones	6,9	5,9	6,4	5,8	5,9	4,6	5,7	5,9	5,4	7,2	9,6	2,4
Ingresos corrientes, excluidas las donaciones (% del PIB)	17,0	17,6	16,7	17,4	17,1	..	..	17,1	20,0	17,4	16,8	..
Gasto corriente, total (% del PIB)	18,5	18,6	19,5	19,6	22,9	..	..	19,8	..	..	15,9	..
Saldo presupuestario global, excluidas las donaciones de capital (% del PIB)	(3,7)	(3,4)	(3,6)	(4,6)	(7,9)	..	..	(4,7)	..	..	(1,2)	..
Ahorro interno bruto (% del PIB)	11,4	10,7	8,4	8,8	8,4	9,8	8,0	9,4	19,5	26,4	18,2	20,9
Inflación, precios al consumidor (porcentaje anual)	4,7	7,7	2,2	4,6	1,6	0,9	3,3	3,6	..	..	3,9	39,0
Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 o más años de edad)	83,4	84,1	84,8	85,4	86,7	..	..	84,9	88,2	86,8	88,7	91,0
Inmunización, DPT (% de niños de entre 12 y 23 meses de edad)	58,0	56,0	78,0	80,0	81,0	81,0	..	72,3	86,0	86,4	90,0	84,8
Fuente de agua mejorada (% de la población con acceso)	..	..	..	83,0	..	..	..	83,0	86,5	81,0	80,0	85,0
Instalaciones sanitarias mejoradas (% de la población con acceso)	..	..	..	70,0	..	..	..	70,0	77,2	58,9	71,0	86,0
Esperanza de vida al nacer, total (años)	61,5	..	62,1	62,6	..	63,6	..	62,4	70,2	68,7	69,2	69,5
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	..	..	..	62,0	..	56,0	..	59,0	29,6	33,3	35,0	25,0
Matrícula escolar, jardín de infantes (bruta, porcentaje)	36,3	44,1	44,6	46,3	46,5	..	..	43,6	59,2	32,9	56,9	66,1
Matrícula escolar, primaria (bruta, porcentaje)	105,8	112,5	113,4	114,8	113,6	..	..	112,0	124,0	113,9	122,4	114,6
Matrícula escolar, secundaria (bruta, porcentaje)	..	72,6	76,9	80,0	84,4	..	..	78,5	85,3	71,6	81,7	56,9
Crecimiento de la población (porcentaje anual)	2,5	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	1,9	2,2	1,5	1,0	1,6	1,6
Población, total (millones)	7,9	8,1	8,3	8,4	8,6	8,8	9,0	8,4	510,7	2.586,2	26,0	12,4
Población urbana (% del total)	60,4	60,9	61,4	61,9	62,4	62,9	63,4	61,9	75,3	47,8	72,8	60,3

FUENTE: BANCO MUNDIAL, SISTEMA DE GESTIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS, 7 DE ENERO DE 2005.

Cuadro 3a del Anexo: Bolivia – Lista de proyectos cerrados del BIRF y la AIF, ejercicios de 1999-04

Cód. ident.	Nombre del proyecto	Aprob. (Ej.)	Última calif. logro objet. desar.	Última calif. progr. de la ejec.	Última calif. del riesgo	Sit. del proyecto	Fecha rev. de cierre	7.	Junta Sectorial	Monto BIRF/AIF	Efectos directos	Sostenibilidad	Desarrollo institucional
P006186	BOLIVIA - Proyecto de medio ambiente, industria y minería	1996	I	I	N	Cerrado	30/6/04	Medio Ambiente	11	INSATISFACTORIO	IMPROBABLE	MODERADO	
P082700	BOLIVIA - Crédito para fines de ajuste estructural destinado a una red de seguridad social *	2003	S	S	C	Cerrado	30/6/04	Protección Social	35	MODERADAMENTE INSATISFACTORIO	SIN EVALUAR	MODERADO	
P087661	BOLIVIA - Crédito para la recuperación económica de urgencia*	2004	S	I	C	Cerrado	30/6/04	Política Económica	14	MODERADAMENTE SATISFACTORIO	PROBABLE	NIMIO	
P006196	BOLIVIA - Desarrollo infantil integral	1993	S	S	C	Cerrado	31/3/04	Educación	51	MODERADAMENTE INSATISFACTORIO	SIN EVALUAR	MODERADO	
P081402	BOLIVIA - Crédito programático para fines de ajuste estructural en apoyo de la descentralización - Segunda etapa*	2003	..	..	..	Cerrado	31/1/04	Gestión del Sector Público	25	INSATISFACTORIO	IMPROBABLE	NIMIO	
P060392	BOLIVIA - Crédito adaptable para la reforma del sector de la salud - Primera etapa	1999	S	S	C	Cerrado	31/12/03	Salud, Nutrición y Población	25	SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P068134	BOLIVIA - Crédito programático para fines de ajuste estructural en apoyo de la descentralización	2001	S	S	A	Cerrado	30/6/03	Gestión del Sector Público	60	INSATISFACTORIO	IMPROBABLE	NIMIO	
P040110	BOLIVIA - Descentralización y rendición de cuentas financieras	1998	MS	MS	C	Cerrado	31/3/03	Gestión del Sector Público	15	MODERADAMENTE SATISFACTORIO	PROBABLE	MODERADO	
P057030	BOLIVIA - Crédito para fines de ajuste estructural en apoyo de la reforma del marco normativo y las privatizaciones	1999	S	S	C	Cerrado	31/7/02	Desarrollo del Sector Privado	40	SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P006180	Mantenimiento de carreteras	1992	S	S	M	Cerrado	30/6/01	Transporte	80	MODERADAMENTE SATISFACTORIO	SIN EVALUAR	MODERADO	
P006206	Abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales	1996	S	S	C	Cerrado	30/6/01	Abastecimiento de Agua y Saneamiento	20	SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P055974	BOLIVIA - Asistencia de emergencia tras el paso de El Niño	1998	S	S	C	Cerrado	31/3/01	Transporte	25	SATISFACTORIO	IMPROBABLE	MODERADO	
P006205	BOLIVIA - Reforma judicial	1995	S	S	C	Cerrado	31/3/00	Gestión del Sector Público	11	MODERADAMENTE SATISFACTORIO	IMPROBABLE	MODERADO	
P006190	Desarrollo municipal	1994	S	S	M	Cerrado	31/12/99	Desarrollo Urbano	42	SATISFACTORIO	IMPROBABLE	CONSIDERABLE	
P006202	Desarrollo de las comunidades rurales	1996	S	S	M	Cerrado	31/8/99	Sector Rural	15	SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P006191	Asistencia técnica para la reforma del sector de energía eléctrica	1996	MS	S	N	Cerrado	30/6/99	Energía y Minería	5	MODERADAMENTE SATISFACTORIO	PROBABLE	MODERADO	
P006173	Crédito de ajuste en apoyo del programa de capitalización	1996	S	S	M	Cerrado	27/2/99	Desarrollo del Sector Privado	50	MUY SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P006178	Asistencia técnica para la reforma y capitalización del sector de hidrocarburos	1996	MS	MS	N	Cerrado	31/12/98	Energía y Minería	11	MUY SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P006200	Fondo de Inversión Social - Segunda etapa	1993	S	S	M	Cerrado	31/12/98	Protección Social	40	MODERADAMENTE SATISFACTORIO	SIN EVALUAR	MODERADO	
P034606	Asistencia técnica para la reforma de los mercados financieros y las pensiones	1996	S	S	M	Cerrado	31/12/98	Asuntos Financieros	9	SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P037005	Asistencia técnica para la reforma del marco normativo y la capitalización	1995	S	S	C	Cerrado	15/12/98	Gestión del Sector Público	15	SATISFACTORIO	PROBABLE	CONSIDERABLE	
P006188	Proyecto de desarrollo de técnicas agrícolas	1991	I	I	C	Cerrado	31/10/98	Sector Rural	21	INSATISFACTORIO	INCIERTA	NIMIO	

Fuente: Banco Mundial, SAP Business Warehouse Cuadro 4,a,3 y Cuadro 2a,1, 7 de enero de 2005, \*Evaluación no terminada.

Cuadro 3b del Anexo: Bolivia - Lista de proyectos aprobados del BIRF y la AIF, ejercicios de 1999-04

Cód. ident.	Nombre del proyecto	Aprob. (Ej.)	Última calif. logro objet. desar.	Última calif. progr. de la ejec.	Última calif. del riesgo	Sit. del proyecto	Fecha rev. de cierre	Junta Sectorial	Monto BIRF/AIF
P082781	BOLIVIA - Primer préstamo/crédito para fines de ajuste del programa de reestructuración del sector bancario y empresarial	2004	S	S	A	Activo	30/6/2006	Asuntos Financieros	30
P087661	BOLIVIA - Crédito para la recuperación económica de urgencia	2004	S	I	C	Cerrado	30/6/2004	Política Económica	14
P087841	BOLIVIA - Crédito programático para el sector social	2004	S	S	C	Cerrado	31/12/2004	Salud, Nutrición y Población	25
P073367	BOLIVIA - Infraestructura descentralizada para la transformación rural	2003	S	I	A	Activo	31/12/2007	Energía y Minería	20
P081402	BOLIVIA - Crédito programático para fines de ajuste estructural en apoyo de la descentralización - Segunda etapa	2003	..	..	..	Cerrado	31/1/2004	Gestión del Sector Público	25
P082700	BOLIVIA - Crédito para fines de ajuste estructural destinado a una red de seguridad social	2003	S	S	C	Cerrado	30/6/2004	Protección Social	35
P068968	BOLIVIA - Proyecto de rehabilitación y mantenimiento de carreteras	2002	S	S	M	Activo	31/12/2007	Transporte	77
P074819	BOLIVIA - Crédito complementario en favor del programa nacional de administración de tierras	2002	..	..	..	Activo	..	Medio Ambiente	6
P057416	BOLIVIA - Proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas (préstamo para el aprendizaje y la innovación)	2001	S	S	A	Activo	27/5/2005	Desarrollo Social	5
P068134	BOLIVIA - Crédito programático para fines de ajuste estructural en apoyo de la descentralización	2001	S	S	A	Cerrado	30/6/2003	Gestión del Sector Público	60
P074212	BOLIVIA - Crédito adaptable para la reforma del sector de la salud - Segunda etapa	2001	S	S	C	Activo	30/6/2006	Salud, Nutrición y Población	35
P065902	BOLIVIA - Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de gestión social y ambiental en el sector de hidrocarburos (préstamo para el aprendizaje y la innovación)	2000	I	I	C	Activo	30/4/2005	Energía y Minería	5
P055230	BOLIVIA - Proyecto vial Abapo-Camiri	1999	S	S	M	Activo	30/6/2005	Transporte	88
P057030	BOLIVIA - Crédito para fines de ajuste estructural en apoyo de la reforma del marco normativo y las privatizaciones	1999	S	S	C	Cerrado	31/7/2002	Desarrollo del Sector Privado	40
P060392	BOLIVIA - Crédito adaptable para la reforma del sector de la salud - Primera etapa	1999	S	S	C	Cerrado	31/12/2003	Salud, Nutrición y Población	25
P062790	BOLIVIA - Proyecto de reforma institucional (antes, de la administración pública)	1999	S	I	A	Activo	30/6/2005	Gestión del Sector Público	32
P064228	Crédito para fines de ajuste estructural en apoyo de la reforma del marco normativo	1999	..	..	..	Cerrado	..	Desarrollo del Sector Privado	2

Fuente: Banco Mundial, SAP Business Warehouse Cuadro 4,a,3 y Cuadro 2a,1, 7 de enero de 2005,



Cuadro 4 del Anexo: Estudios económicos y sectoriales sobre Bolivia

<i>Título</i>	<i>Fecha</i>	<i>Informe No.</i>	<i>Tipo de documento</i>
<b><u>Estrategias de asistencia al país</u></b>			
Bolivia - Country Assistance Strategy (en inglés) (Estrategia de asistencia a Bolivia)	21/5/98	17890	Documento de estrategia de asistencia al país
Bolivia - Country Assistance Strategy Progress Report (en inglés) (Informe de situación sobre la estrategia de asistencia a Bolivia)	10/5/01	22162	Informe de situación sobre la estrategia de asistencia al país
Bolivia - Country Assistance Strategy (en inglés) (Estrategia de asistencia a Bolivia)	8/1/04	26838	Documento de estrategia de asistencia al país
<b><u>Informes económicos</u></b>			
Bolivia - Implementing the Comprehensive Development Framework (en inglés) (Aplicación del Marco Integral de Desarrollo en Bolivia)	21/5/99	19326	Informe económico
Bolivia - Public Expenditure Review (en inglés) (Estudio del gasto público en Bolivia)	14/6/99	19232	Informe económico
<b><u>Informes sectoriales</u></b>			
Bolivia - Poverty Diagnostic 2000 (en inglés) (Diagnóstico de la pobreza en el año 2000 en Bolivia)	28/6/02	20530	Informe sectorial
Bolivia - Poverty and Nutrition in Bolivia (en inglés) (Pobreza y nutrición en Bolivia)	20/8/02	24691	Informe sectorial
Bolivia - From Patronage to a Professional State - Bolivia Institutional and Governance Review, 2 Vol. (en inglés) (Bolivia - Del patronazgo estatal a un estado profesional - Examen institucional y de la gestión pública en Bolivia, 2 Vol.)	25/8/00	20115	Informe sectorial
<b><u>Otros informes</u></b>			
The Benefits of Early Child Development Programs: An Economic Analysis 2 Vol. (en inglés) (Análisis económico de los beneficios de los programas de desarrollo en la primera infancia, 2 Vol.)	1/1/98	18992	Documento de trabajo
Integrating Social Concerns into Private Sector Decisionmaking—A Review of Corporate Practices in the Mining, Oil, and Gas Sectors (en inglés) (Integración de las cuestiones sociales en el proceso decisorio del sector privado - Examen de las prácticas empresariales en los sectores de minería, petróleo y gas)	31/3/98	WDP384	Publicación
Privatization and Emerging Equity Markets (en inglés) (Privatización y mercados accionarios emergentes)	31/3/98	17729	Publicación
Setting Priorities for Environmental Management: An Application to the Mining Sector in Bolivia (en inglés) (La fijación de prioridades para la gestión ambiental - Aplicación al sector de minería de Bolivia)	31/3/98	WTP398	Publicación
Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds: The Latin American Experience (en inglés) (Diseño de reglas para los fondos de inversión rural impulsados por la demanda - La experiencia de América Latina)	31/5/98	WTP407	Publicación
Estudio sobre las instituciones locales en Bolivia: panorama general y descripción, muestro y recolección de datos, y encuestas (en español)	31/8/98	22807	Documento de trabajo (Serie numerada)
Total Strangers or Soul Mates? Antidumping and Competition Policies in Latin America and the Caribbean (en inglés) (¿Totales extraños o almas gemelas? Políticas de antidumping y competencia en América Latina y el Caribe)	31/8/98	WPS1958	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo

The Private Sector and Development: Five Case Studies / El sector privado y el desarrollo: cinco estudios de casos- resultados en el terreno (en español)/ Le secteur prive et le developpement: cinq etudes de cas-resultats sur le terrain (en francés)	30/9/98 1/9/98 1/7/98	23471	Publicación
The Role of Choice in the Transition to a Funded Pension System (en inglés) (El papel que cabe a la elección en la transición hacia un sistema de pensiones por capitalización)	30/9/98	20109	Documento de trabajo (Serie numerada)
The World Bank Economic Review 12(3)	30/9/98	18734	Publicación
Grassroots Organizations and Local Development in Bolivia: A Study of the Municipalities of Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano, and Charagua /Organizaciones de base y desarrollo local en Bolivia: estudio de los municipios de Tiahuanacu, Mizque, Villa Serrano, y Charagua (en español)	10/1/98 10/31/98	22808	Documento de trabajo (Serie numerada)
Market-Based Instruments for Environmental Policymaking in Latin America and the Caribbean—Lessons from Eleven Countries (en inglés) (Instrumentos de mercado para la formulación de la política ambiental en América Latina y el Caribe-Lecciones de 11 países)	30/11/98	WDP381	Publicación
Supervising Mandatory Funded Pension Systems: Issues and Challenges (en inglés) (La supervisión de los sistemas obligatorios de pensiones por capitalización - Problemas y desafíos)	31/12/98	20113	Documento de trabajo (Serie numerada)
Community Participation in Education: What Do We Know? (en inglés) (Participación comunitaria en la educación - ¿Qué sabemos?)	1/1/99	24670	Documento de trabajo
Interactive Radio Instruction: Impact, Sustainability, and Future Directions (en inglés) (Enseñanza interactiva por radiodifusión: Impacto, sostenibilidad y direcciones futuras)	1/1/99	19766	Documento de trabajo (Serie numerada)
Qualities of Caring: Good Practices in Infant and Toddler Group Care (en inglés) (Calidad del cuidado de los niños - Prácticas recomendadas para el cuidado de los niños menores de 5 años)	31/1/99	22924	Documento de trabajo departamental
Curbing corruption: Toward a Model for Building National Integrity (en inglés) (Poner coto a la corrupción - Hacia un modelo para construir la integridad nacional)	28/2/99	19017	Publicación
An Environmental Study of Artisanal, Small, and Medium Mining in Bolivia, Chile, and Peru (en inglés) (Estudio ambiental de la minería artesanal y en pequeña y mediana escala en Bolivia, Chile y Perú)	31/5/99	WTP429	Publicación
Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean: List of Projects with World Bank Support (en inglés) (Desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe - Lista de proyectos que recibieron apoyo del Banco Mundial)	30/9/99	22922	Documento de trabajo
Labor Market Flexibility in Thirteen Latin American Countries and the United States: Revisiting and Expanding Okun Coefficients (en inglés) (Flexibilidad del Mercado laboral en 13 países de América Latina y en los Estados Unidos: Examen y ampliación de los coeficientes de Okun)	30/9/99	19668	Publicación
Designing Pro-poor Water and Sewer Concessions: Early Lessons from Bolivia (en inglés) (Diseño de concesiones de agua y alcantarillado que benefician a los pobres - Primeras lecciones de Bolivia)	30/11/99	WPS2243	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention (en inglés) (Ciudades corruptas - Guía práctica para la cura y la prevención)	1/1/00	20922	Publicación

Microfinance, Risk Management, and Poverty (en inglés) (Microfinanzas, administración de riesgos y pobreza)	1/3/00	27900	Documento de trabajo
The Local Level Institutions Study: Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia (en inglés) (Estudio de las instituciones locales - Instituciones locales, pobreza y bienestar familiar en Bolivia)	30/4/00	22813	Documento de trabajo (Serie numerada)
Promoting Good Local Governance Through Social Funds and Decentralization (en inglés) (Promoción del buen gobierno local a través de los fondos sociales y la descentralización)	1/5/00	30354	Documento de trabajo
Socio-economic Differences in Health, Nutrition, and Population in Bolivia (en inglés) (Diferencias socioeconómicas en material de salud, nutrición y población en Bolivia)	1/5/00	30552	Documento de trabajo
Reproductive Health and Health Sector Reform: Linking Outcomes to Action (en inglés) (Salud reproductiva y reforma del sector de la salud: Vínculo entre los efectos directos y las medidas tomadas)	31/5/00	21026	Documento de trabajo departamental
Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners (en inglés) (Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza - Manual para los que se dedican a esta actividad)	31/5/00	20745	Publicación
Fiscal Constraints, Collection Costs, and Trade Policies (en inglés) (Restricciones fiscales, costos de la recaudación y políticas comerciales)	30/6/00	WPS2366	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean (en inglés) (Pobreza y políticas en América Latina y el Caribe)	30/6/00	WTP467	Publicación
Public Policy for the Private Sector (en inglés) (Política pública para el sector privado)	1/9/00	30634	Documento de trabajo
Attrition in Longitudinal Household Survey Data—Some Tests for Three Developing-Country Samples (en inglés) (Atrición en los datos de las encuestas longitudinales de hogares- Algunas pruebas para tres muestras de países en desarrollo)	30/9/00	WPS2447	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Large Mines and the Community—Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain (en inglés) (Minas grandes y la comunidad: Efectos socioeconómicos y ambientales en América Latina, Canadá y España)	1/1/01	23606	Publicación
Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia (en inglés) (¿Aumenta la descentralización la atención a las necesidades locales? Lo ocurrido en Bolivia)	31/1/01	WPS2516	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
The Challenge of Urban Government Policies and Practices (en inglés) (El desafío de las políticas y prácticas de gobierno urbano)	31/1/01	21642	Publicación
Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America (en inglés) (La medición del impacto del salario mínimo- Datos de América Latina)	30/4/01	WPS2597	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Does Social Capital Help the Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso, and Indonesia (en inglés) (¿Ayuda el capital social a los pobres? Síntesis de las conclusiones de estudios de las instituciones locales en Bolivia, Burkina Faso, e Indonesia)	30/6/01	22814	Documento de trabajo (Serie numerada)
South-South Regional Integration and Industrial Growth: The Case of the Andean Pact (en inglés) (La integración regional sur-sur y el crecimiento industrial: El caso del Pacto Andino)	30/6/01	WPS2614	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Social Services Delivery Through Community-Based Projects/ Prestación de servicios sociales mediante proyectos de base comunitaria (en español)	31/7/01 1/8/01	23307	Documento de trabajo (Serie numerada)

Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia (en inglés) (Instituciones locales, pobreza y bienestar familiar en Bolivia)	31/7/01	WPS2644	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Schools in Bolivia (en inglés) (Identificación de los efectos del tamaño de las clases en los países en desarrollo - Datos de las escuelas rurales de Bolivia)	30/11/01	WPS2711	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
The World Bank in Action: Stories of Development (en inglés) (El Banco Mundial en acción: Historias de desarrollo)	1/1/02	24928	Documento de trabajo
Reforma del sector de la salud en Bolivia: Estudio de un caso de descentralización (en español)	1/1/02	27929	Publicación
The World Bank Economic Review 16 (2)	1/1/02	26452	Publicación
Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration (en inglés) (Reforma de la administración pública: Fortalecimiento de la colaboración entre el Banco Mundial y el FMI)	30/6/02	24494	Publicación
Indigenous Students in Bolivian Primary Schools: Patterns and Determinants of Inequities (en inglés) (Estudiantes indígenas en las escuelas primarias de Bolivia: Pautas y factores determinantes de la inequidad)	27/8/02	25011	Documento de trabajo
Aligning Assistance for Development Effectiveness: Promising Country Experience (en inglés) (Armonización de la asistencia para la eficacia en el desarrollo: Experiencia alentadora de un país)	29/9/02	27778	Documento de trabajo
Poverty and Nutrition in Bolivia (en inglés) (Pobreza y nutrición en Bolivia)	31/12/02	25581	Publicación
Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework/ Desarrollo dirigido por los propios países: evaluación conjunta del Marco Integral de Desarrollo (en español)/ Vers un développement pilote par les pays : une évaluation par plusieurs partenaires du cadre de développement integre (en francés)	1/1/03 1/1/03 1/7/03	27149	Publicación
Reducing Maternal Mortality—Learning from Bolivia, China, Egypt, Honduras, Indonesia, Jamaica, and Zimbabwe (en inglés) (Reducción de la mortalidad materna: Enseñanzas de Bolivia, China, Egipto, Honduras, Indonesia, Jamaica y Zimbabwe)	30/4/03	25953	Publicación
The Bolivian Education Reform 1992-2002: Case Studies in Large-Scale Education Reform (en inglés) (La reforma educativa en Bolivia 1992-2002 - Estudios de casos de reforma educativa en gran escala)	30/11/03	27855	Documento de trabajo (Serie numerada)
Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study on the Cities of La Paz and El Alto in Bolivia (en inglés) (¿Beneficia la reforma de la infraestructura a los pobres? Un estudio de caso en las ciudades de La Paz y El Alto en Bolivia)	1/12/03	WPS3177	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo
Customs Modernization Initiatives: Case Studies (en inglés) (Iniciativas de modernización aduanera: Estudios de casos)	1/1/04	30112	Publicación
Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America (en inglés) (¿Ha mejorado la participación privada en el abastecimiento de agua y el saneamiento la cantidad de personas atendidas? Pruebas empíricas de América Latina)	1/11/04	WPS3445	Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo

Fuente: Banco Mundial, ImageBank, 13 de julio de 2005

Cuadro 5 del Anexo: Proyectos en situación de riesgo

País/Oficina Regional/Institución	Número de proyectos	Monto de los compromisos netos	Número de proyectos en situación de riesgo	Porcentaje de proyectos en situación de riesgo	Compromisos en situación de riesgo	Porcentaje de compromisos en situación de riesgo
Bolivia	11	450,5	4	36,4	116,3	25,8
Ecuador	8	293,1	5	62,5	135,9	46,4
Perú	12	323,1	2	16,7	62,0	19,2
Oficina Regional de América Latina y el Caribe	261	17.910,9	54	20,7	3.729,6	20,8
Banco Mundial	1.326	91.247,0	237	17,9	15.619,9	17,1

Fuente: Banco Mundial, SAP Business Warehouse Cuadro 3c,4, 6 de abril de 2005.

Cuadro 6 del Anexo: Presupuesto comparativo del Banco por categoría de gastos (en miles de US\$) 1998-04

País/Oficina Regional	Categoría de gastos	(a) Año							1998-2004	1998-2004 (%)
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		
Bolivia	Estudios económicos y sectoriales	236	529	773	449	341	923	497	3.748	17
	Financiamiento	997	752	845	585	561	763	845	5.348	24
	Supervisión de proyectos	1.215	1.369	1.272	1.032	1.219	1.301	1.477	8.885	40
	Otros gastos	557	115	1.242	1.058	505	432	418	4.328	19
	TOTAL	3.005	2.765	4.132	3.124	2.626	3.419	3.237	22.309	100
Oficina Regional de América Latina y el Caribe	Estudios económicos y sectoriales	7.896	11.184	14.432	11.739	19.438	22.433	23.942	111.064	16
	Financiamiento	18.446	15.736	20.478	15.818	19.947	21.306	25.388	137.119	20
	Supervisión de proyectos	21.385	24.046	27.124	23.726	26.600	28.192	30.654	181.727	27
	Otros gastos	4.602	4.442	37.757	41.299	50.177	54.484	57.735	250.496	37
	TOTAL	52.329	55.408	99.791	92.582	116.162	126.415	137.719	680.406	100

Fuente: Banco Mundial, SAP Business Warehouse R.M. Cuadros 2.3-2.5, 7 de enero de 2005.

**Cuadro 7 del Anexo: Bolivia - Administración Superior del Banco Mundial**

Año	Vicepresidente	Director a cargo del país	Representante residente/ Gerente a cargo del país
1998	Shahid Javed Burki	Isabel Guerrero	Deborah Bateman, Rep. Res.
1999	David de Ferranti	Isabel Guerrero	Deborah Bateman, Rep. Res.
2000	David de Ferranti	Isabel Guerrero	John Newman, Rep. Res.
2001	David de Ferranti	Isabel Guerrero	John Newman, Rep. Res.
2002	David de Ferranti	Marcelo Giugale	John Newman, Rep. Res.
2003	David de Ferranti	Marcelo Giugale	John Newman, Gerente a cargo del país
2004	David de Ferranti	Marcelo Giugale	Connie Luff, Gerente a cargo del país

Fuente: World Bank Group Directory

**Cuadro 8 del Anexo: Compromisos del Banco Mundial por Junta Sectorial, ejercicios de 1998-04**

(i) Junta Sectorial	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Transporte	25,0	88,0			77,0			190,0
Gestión del Sector Público	15,0	32,0		60,0		25,0		132,0
Salud, Nutrición y Población		25,0		35,0			25,0	85,0
Educación	75,0							75,0
Desarrollo del Sector Privado	22,9	41,8						64,7
Sector Rural	62,8							62,8
Protección Social						35,0		35,0
Asuntos Financieros							30,0	30,0
Energía y Minería			4,8			20,0		24,8
Política Económica							14,0	14,0
Medio Ambiente					6,0			6,0
Desarrollo Social				5,0				5,0
<b>Total</b>	<b>200,7</b>	<b>186,8</b>	<b>4,8</b>	<b>100,0</b>	<b>83,0</b>	<b>80,0</b>	<b>69,0</b>	<b>724,3</b>

Fuente: World Bank, SAP Business Warehouse, Cuadro 2a,3, 7 de enero de 2005.

Nota: Las cifras consignadas comprenden el monto de las donaciones y los compromisos del BIRF y de la AIF.

Cuadro 9 del Anexo: Bolivia–Objetivos de desarrollo del milenio

	1990	1994	1997	2000	2003
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>					
Porcentaje de los ingresos o del consumo correspondiente al 20% más pobre de la población	..	..	..	4	..
Porcentaje de la población que vive con menos de US\$1 al día	5,7	..	20,4	14,4	..
Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	..	..	25	..	21
Coefficiente de la brecha de pobreza a US\$1 al día (incidencia x profundidad de la pobreza)	0,8	..	9,7	5,3	..
Recuento de la pobreza a nivel nacional (porcentaje de la población)	..	..	63,2	62,7	..
Prevalencia de peso inferior al normal en niños menores de cinco años	11,1	14,9	7,6	..	..
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>					
Tasa neta de matrícula primaria (porcentaje del grupo de edad correspondiente)	90,8	..	96	95	..
Tasa de terminación de la escuela primaria, total (porcentaje del grupo de edad correspondiente)	71	..	85	98	101
Proporción de alumnos que inician el primer grado y llegan al quinto grado	..	..	79,4	78	..
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años (porcentaje)	92,6	94	95	95,8	..
<b>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer</b>					
Proporción de puestos ocupados por mujeres en el Parlamento nacional (porcentaje)	9	..	7	12	19
Relación entre niñas y niños en la educación primaria y secundaria (porcentaje)	90,2	..	95,5	97,5	97,9
Relación entre las tasas de alfabetización de mujeres y hombres de 15 a 24 años (porcentaje)	92,5	93,9	94,8	95,5	..
Proporción de mujeres empleadas en el sector no agrícola (porcentaje)	35,6	35,3	36,6	37	37,3
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil</b>					
Inmunización contra el sarampión (porcentaje de niños de 12 a 23 meses de edad)	53	64	51	74	64
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	85	70	..	59	53
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1.000)	120	92	..	75	66
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>					
Nacimientos asistidos por personal especializado (porcentaje del total)	43,2	47,1	59,3	68,8	65
Tasa de mortalidad materna (estimación obtenida mediante modelos, por cada 100.000 nacidos vivos)	..	..	..	420	..
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>					
Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos entre las mujeres de 15 a 49 años (porcentaje)	30,3	46,9	48,7	..	58
Incidencia de la tuberculosis (por cada 100.000 personas)	289,9	268,3	253,1	238,8	225,3
Número de niños huérfanos a causa del VIH/SIDA	..	..	..	..	..
Prevalencia del VIH, total (porcentaje de la población de 15 a 49 años)	..	..	..	0,1	0,1
Casos de tuberculosis detectados con el tratamiento breve bajo observación directa (DOTS) (porcentaje)	..	39,6	72,6	72,3	71,1
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>					
Porcentaje de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua	72	..	..	..	85
Porcentaje de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento	33	..	..	..	45
Porcentaje de la población con acceso a seguridad en la tenencia	..	..	..	..	..
Emisiones de dióxido de carbono (toneladas métricas per cápita)	0,8	1,2	1,6	1,3	..
Proporción de la superficie cubierta por bosques (porcentaje)	50,4	..	..	48,9	..
PIB por unidad de energía consumida (medido según la PPA en dólares de 2000 por kilogramo de equivalente en petróleo)	5,1	4,6	4,1	4	4,8
Relación entre zonas protegidas y la superficie total (porcentaje)	..	..	..	..	13,4
<b>Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b>					
Ayuda per cápita (dólares corrientes de EE.UU.)	82,1	77,8	89,5	57,1	105,5
Servicio de la deuda (porcentaje de las exportaciones)	34	25	23	18	20
Teléfonos de línea fija y teléfonos móviles (por cada 1.000 personas)	27,6	34,1	64,7	133,2	224,4
Usuarios de Internet (por cada 1.000 personas)	..	0,7	4,5	14,6	32,4
Computadoras personales (por cada 1.000 personas)	2,2	3	3,9	17,1	22,8
Mujeres jóvenes desempleadas (porcentaje del total de la fuerza de trabajo femenina entre 15 y 24 años de edad)	8,7	7	3,9	10,4	..
Hombres jóvenes desempleados (porcentaje del total de la fuerza de trabajo masculina entre 15 y 24 años de edad)	3,1	5,2	3,2	7	..
Total de jóvenes desempleados (porcentaje del total de la fuerza de trabajo entre 15 y 24 años de edad)	4,5	6,1	3,5	8,5	..
<b>Otros indicadores</b>					
Tasa de fecundidad, total (número de nacidos por mujer)	4,8	..	4,2	..	3,7
INB per cápita, método del Atlas (dólares corrientes de EE.UU.)	740	830	970	990	900
INB, método del Atlas (miles de millones de dólares corrientes de EE.UU.)	4,9	6,1	7,6	8,3	7,9
Formación bruta de capital (porcentaje del PIB)	12,5	14,4	19,6	18,3	11,1
Esperanza de vida al nacer, total (años)	58,3	..	62	..	64,1
Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje de personas de 15 años o más)	78,1	81,3	83,4	85,4	..
Total de la población (millones)	6,7	7,3	7,8	8,3	8,8
Comercio (porcentaje del PIB)	46,7	48,9	50,5	45,3	48,8
<b>Fuente: Base de datos de los Indicadores del desarrollo mundial, abril de 2005</b>					
Las cifras en bastardilla corresponden a períodos distintos de los especificados					
Página: País: Bolivia Renglón: Serie Columna: Período					

## Anexo B: Lista de personas entrevistadas (incluido personal del Banco Mundial)

### *Funcionarios del gobierno y de entidades públicas*

Fernando Antezana	Ministro de Salud
Luis Arnal	Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Celestino Choque	Viceministro de Educación Alternativa y Escolarizada
Mauricio Alcérreca	Jefe, Medición del desempeño, Ministerio de Educación
Marisabel Céspedes	Director, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa
María Soledad Quiroga	Ministra de Educación
Cristina Pareja	Consultora, Ministerio de Educación
José Luis Pérez	Viceministro de Presupuesto y Contaduría
Jaime F. Sosa Mercado, Dr.	Contraloría General de la República, Contralor General
Silvia Alba Mercado	Contraloría General de la República, Auditoría externa
Susy Raña	Contraloría General de la República, Auditoría interna
Ivette Lastra Morales	Contraloría General de la República
Javier Diez de Medina V.	Contraloría General de la República, Subcontralor
Violeta Penaranda de Arce	Directora General, Dirección General de Sistemas de Administración Gubernamental
Germán Molina	Contraloría General de la República, SIGMA
Rodrigo Agreda	Presidente, Aduana Nacional de Bolivia
Víctor Hugo Bacarreza	Director General de Financiamiento Externo, VIPFE
Marcelo Barrón Arce	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
Claudia Cárdenas	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
Rodrigo Castro	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
Walter Guevara	Superintendente General del Servicio Civil
Roberto Rivero	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)
Wilson Jiménez	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)
José María Backovic	Presidente, Servicio Nacional de Caminos (SNC)
Guillermo Aponte	Superintendente, Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
Luis Tejada Ponce	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
Guillermo Aponte Reyes Ortiz	Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS)
Mario Costa	Dirección General de Contaduría Pública

### *Donantes internacionales*

Stefan Zeeb	Director, KfW-Bolivia
Gunter Schulz-Heiss	Coordinador sectorial, KfW
Liliana Ayalde	Director, USAID-Bolivia
Sonia Aranibar	USAID-Bolivia
William Young	Director, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Bolivia
Gustavo Bracamonte	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), Bolivia
Carlos Melo	Representante Residente, Banco Interamericano de Desarrollo, Bolivia
Akihiro Tsukamoto	Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA), Bolivia
Antonio Molpeceres	Representante Residente, PNUD, Bolivia
Gonzalo Calderon	Gerente, Unidad de Proyectos, PNUD - Bolivia
Nick York	Organismo de Desarrollo Internacional, Reino Unido
Michael Flint	Jefe, Evaluación de los Programas de Países en asociación con el Organismo de Desarrollo Internacional, Reino Unido



***Donantes internacionales (continuación)***

Marina Cárdenas	Directora del Proyecto, Oficina del proyecto Abrir Salud, en asociación con el Organismo de Desarrollo Internacional, Reino Unido
Oscar Antezana	Asesor económico, Organismo de Desarrollo Internacional-Reino Unido, Bolivia
Robert Petri	Jefe de Cooperación, Embajada de los Países Bajos
Janette Trujillo Cortez	Coordinador de Género, Embajada de los Países Bajos
Andrew Standley	Embajador, Unión Europea
Guillermo Vivado	Sección Económica y Comercial, UE Bolivia
Mogens Pedersen	Embajador, Dinamarca
Willem Cornelissen	Países Bajos
Takuma Momoi	Segundo Secretario, Embajada del Japón
Annaliese Backer	Embajada de Bélgica
Nicholas van Niekerk	Ministro neerlandés de Relaciones Exteriores
Torsten Wetterblad	Jefe de Cooperación, Embajada de Suecia, La Paz, Bolivia
Peter de Haan	Experto Sectorial, Descentralización y Desarrollo Institucional Embajada de los Países Bajos, La Paz

***Líderes empresariales y banqueros***

Pablo Bedoya Sáenz	Gerente General, Banco Nacional de Bolivia
José L. Silva	Gerente General, Banco Santa Cruz
David Espinoza Torrico	Gerente de Operaciones Internacionales, Banco Central de Bolivia
Alberto Valdés	Gerente Nacional de Finanzas y Asuntos Internacionales, Banco Mercantil, S.A.
Peter Tschumi	Director, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Bolivia
José Luis Silva	Gerente General y Ricardo Mertens, Gerente, División de Finanzas, Banco de Santa Cruz
Mario Cirbian	Gerente General a.i., Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO)
Eduardo Zegada	Presidente, Servicio de Impuestos Nacionales, Bolivia
Herbert Muller	Gerente General, Muller & Associates (ex Ministro de Desarrollo Económico)
Raúl Kieffer	Presidente, Cámara Boliviana de Hidrocarburos
Jaime A. Otega	Director, Aduanas
Eduardo Zegada C.	Presidente Ejecutivo, Impuestos Nacionales
Rolando López López	Gerente General, Impuestos Nacionales
José Carrera, Director	Corporación Andina de Fomento (CAF), Bolivia
Carlos Toranzo	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), La Paz
Tom Kruse	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)
Brett Wiggs, President	Transredes S.A.
Ricardo Martens Olmos	Gerente de Finanzas, Banco Santa Cruz
Fernando González Quintanilla	Transredes S.A.

***Otros representantes del sector privado y la sociedad civil***

Eric Sanjines	Ex Ministro de Educación de Bolivia
Jorge Quiroga	Ex Presidente de la República de Bolivia

Alberto Valdés	Ex Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Ministerio de Hacienda
Guillermo Cuentas	Ex Ministro de Salud, Bolivia
Carmen de Urioste	Ex Jefa de la Unidad de Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación
Amalia Anaya	Ex Ministro de Educación
Tito Hoz de Vila	Ex Ministro de Educación
Jacques Trigo	Ex Presidente del Banco Central, Ex Ministro de Hacienda, Bolivia
Guillermo (Chacho) Justiniano	Ex Ministro (Gobierno de Sánchez de Lozada)
Nicolás Peña	Ex Director, Unidad de Productividad y Competitividad
Claude Besse	Ex Superintendente, Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial
Claude Besse Arze	Ex Superintendente, Consultor
Walter Núñez	Ex Ministro of Agricultura
Walker San Miguel	Presidente, Colegio de Abogados, La Paz, Bolivia
Guillermo Pou Munt	Consultor en administración pública
Noel Aguirre	Foro Educativo, Bolivia
Cinthia Saravia	Directora, Programa de Coordinación en Salud Integral (PROCOSI) (red de salud de donantes)
Elena Kavlin	Empresaria, Santa Cruz
Ever Rojas	Empresaria, Santa Cruz
Ana Rosa Angulo	Asesora en Gestión Local, SNV, Santa Cruz, Bolivia
Edith Carpio	SNV, Santa Cruz, Bolivia
Carlos Soria Galvarro T	Coordinador, Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM), ONG
Fernando Dick	GNTF (transparencia)
Isaías Rojas Jaimes	Comité de Vigilancia, Asociación de Comités de Vigilancia de Santa Cruz (ACOVICRUZ)
María Luisa Talavera	Profesor de Educación, UMSA
David Rojas	Recursos Humanos, Prefectura, Santa Cruz
Susan Engel	Asesora, Fundación Pueblo, Santa Cruz

**FMI**

Simon Cueva	Representante Residente, Fondo Monetario Internacional, Bolivia
-------------	-----------------------------------------------------------------

**Banco Mundial**

Connie Luff	Gerente a cargo del país, Bolivia, Banco Mundial
Nicole Nucinkis	Proyecto de reforma educativa, Consultora
Christian Pereira	Proyecto de reforma de la salud
Aurelio Menendez	Economista superior de transporte, LCSFT
Andrea L. J. Silverman	Especialista superior en desarrollo institucional, LCSER
Susan Goldmark	Director Sectorial, LCSFE
Hermann A. von Gersdorff	Director Sectorial, ECSHD
Dana Rysankova	Economista superior, LCSFE
David F. Varela	Gerente a cargo del país, LCCVE
Yira Mascaro	Economista financiero superior
Tonci Bakovic	Especialista principal en energía, CICDR
Ronald Myers	Director Sectorial, LCSFS
Augusto de la Torre	Asesor financiero regional superior, LCRCE

***Banco Mundial (continuación)***

Alberto Leyton	Especialista superior en el sector público
Yasuhiko Matsuda	Especialista superior en el sector público, LCSPS
John Newman	Gerente a cargo del país, LCCPE
David Tuchsneider	Especialista en desarrollo rural, LCSER
Edgardo Mosqueira Medina	Especialista superior en el sector público, LCSPS
Marianela Zeballos	Oficial superior de operaciones
Marcelo Giugale	Director a cargo del país, LCC6A
Isabel M. Guerrero	Directora a cargo del país, LCC1C
Carlos Mollinedo-Trujillo	Economista a cargo del país, LCSPE
Sergey S. Soares	Economista superior especializado en educación, LCSHE

### **Anexo C: Guía sobre la metodología de evaluación de la asistencia a los países que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones**

1. En esta nota metodológica se presentan los principales aspectos de la metodología que utiliza el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) para evaluar la asistencia a los países<sup>62</sup>.

*En las evaluaciones de la asistencia a los países se califican los efectos directos de los programas, no el progreso general del cliente en su proceso de desarrollo.*

2. Es preciso evaluar la medida en que los programas de asistencia del Banco cumplen con sus objetivos específicos, que normalmente son un subconjunto de los objetivos de desarrollo del cliente. Cuando el programa de asistencia es amplio en relación con el conjunto de actividades en pro del desarrollo emprendidas por el cliente, los efectos directos del programa serán parecidos a los avances generales del cliente en su proceso de desarrollo. Sin embargo, la mayor parte de los programas de asistencia del Banco suministran una fracción del volumen total de recursos que los donantes, las partes interesadas y el gobierno del país dedican a su desarrollo. En las evaluaciones, el DEO solamente califica los efectos directos del programa, no el desarrollo general del país, aunque éste sirve de punto de referencia para juzgar la contribución del programa a dicho desarrollo.

3. La experiencia obtenida con las evaluaciones de la asistencia a los países confirma que los efectos directos de los programas del Banco a veces difieren considerablemente de los avances generales del país en materia de desarrollo. En las evaluaciones pueden encontrarse distintas conclusiones sobre los programas de asistencia, por ejemplo:

- Efectos directos satisfactorios junto con un buen desarrollo del cliente;
- Efectos directos insatisfactorios en clientes que han logrado un desarrollo general bueno a pesar de las deficiencias del programa del Banco, y
- Efectos directos satisfactorios en clientes que no obtuvieron resultados generales satisfactorios durante el período de ejecución del programa.

*La evaluación de los efectos directos de los programas de asistencia es distinta de la evaluación del desempeño del Banco.*

4. A su vez, un programa del Banco con efectos directos insatisfactorios no siempre significa que el desempeño del Banco también lo haya sido, y viceversa. Esto queda más claro si se tiene en cuenta que la contribución del Banco a un programa de asistencia no es el único factor determinante de los resultados de ese programa. Los efectos directos del programa están determinados por los efectos *conjuntos* de cuatro agentes: a) el cliente; b) el Banco; c) los organismos asociados y otras partes interesadas, y d) fuerzas exógenas (por ejemplo, fenómenos naturales, trastornos económicos internacionales, etcétera). En determinadas circunstancias, la

---

<sup>62</sup> En esta nota, la expresión *programa de asistencia* significa el conjunto de productos y servicios que se generan para apoyar el desarrollo económico de un país cliente durante un período específico, y el término *cliente* significa el país que recibe los beneficios de dicho programa.

contribución negativa de uno de estos agentes puede bastar para anular las contribuciones positivas de los otros tres y producir efectos directos insatisfactorios.

5. El DEO mide el desempeño del Banco principalmente basándose en las acciones sobre las que éste haya tenido un control directo. El juicio acerca del desempeño del Banco normalmente tiene en cuenta la pertinencia y aplicación de la estrategia, el diseño y la supervisión de las actividades de financiamiento del Banco, el alcance, la calidad y el seguimiento de los estudios de diagnóstico y otras actividades de análisis y asesoramiento, la coherencia del financiamiento proporcionado por el Banco con su labor no crediticia y con sus políticas de salvaguardia, y las prácticas de colaboración del Banco.

### *Calificación de los efectos directos de los programas de asistencia*

6. Al calificar los efectos directos (es decir, el impacto previsto sobre el desarrollo) de un programa de asistencia, el DEO determina cuán pertinentes eran los principales objetivos estratégicos y la medida en que éstos se alcanzaron. Los programas de asistencia normalmente expresan sus metas en forma de objetivos superiores, como reducir la pobreza. La estrategia de asistencia al país (EAP) también puede establecer metas intermedias, como lograr una mejor focalización del gasto en los servicios sociales o promover el desarrollo rural integrado, y especificar cómo se prevé que su logro contribuya a alcanzar el objetivo superior. La tarea del DEO consiste, entonces, en confirmar que esos objetivos intermedios eran los acertados y si produjeron beneficios netos satisfactorios, y si la cadena de resultados expuesta en la EAP era válida. Cuando en la EAP no se hubieran especificado plenamente las relaciones de causa y efecto, el evaluador es responsable de reconstruir esta cadena de causas y efectos a partir de los datos disponibles, y determinar la pertinencia, la eficacia y los resultados con referencia a los objetivos intermedios y superiores.

7. Para cada uno de los objetivos principales, en la evaluación de la asistencia al país se analiza la importancia del objetivo, la pertinencia de la estrategia del Banco para lograr dicho objetivo, incluido el equilibrio entre los instrumentos crediticios y no crediticios, la eficacia con que se aplicó la estrategia y los resultados logrados. Esto se hace en dos etapas. La primera consiste en un examen en sentido descendente que permite determinar si el programa del Banco alcanzó los objetivos específicos del Banco o los objetivos o resultados previstos y si contribuyó sustancialmente al desarrollo del país. La segunda consiste en un examen en sentido ascendente de los productos y servicios del Banco (financiamiento, actividades de análisis y asesoramiento, y coordinación de la ayuda) utilizados para alcanzar el objetivo. En conjunto, estas dos etapas ponen a prueba la coherencia de las conclusiones desde las dimensiones de los productos y servicios y de los efectos en el desarrollo. Posteriormente, se realiza una evaluación de la contribución relativa a los resultados que cupo al Banco, a otros donantes, al gobierno del país y a factores exógenos.

8. Los evaluadores también determinan la medida en que el cliente se identifica con las prioridades internacionales de desarrollo, como los objetivos de desarrollo del milenio, y con las prioridades por las que el Banco aboga, como las salvaguardias. Idealmente, en la EAP se debería haber identificado y resuelto cualquier diferencia existente entre el Banco y el cliente sobre cómo tratar estas cuestiones, lo cual permitiría al evaluador centrarse en determinar si se

decidió en favor de las alternativas apropiadas. Sin embargo, en otros casos se puede comprobar que la estrategia encubrió algunos conflictos o evitó tratar problemas clave que limitan el desarrollo del cliente. Cualquiera de los dos casos puede tener como consecuencia que el programa resulte menos pertinente, que el cliente no se identifique con el programa y/o que se produzcan efectos secundarios desfavorables, como el incumplimiento de medidas de salvaguardia; todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta al evaluar los resultados del programa.

### Escala de calificación

9. El DEO califica los efectos directos con arreglo a seis categorías, que van desde muy satisfactorios hasta muy insatisfactorios:

<i>Muy satisfactorios:</i>	El programa de asistencia alcanzó, por lo menos, un progreso aceptable en el logro de todos los objetivos pertinentes importantes, <u>y</u> uno o más de estos objetivos se logró aplicando prácticas óptimas en lo que respecta al impacto en el desarrollo. No se identificaron inconvenientes importantes.
<i>Satisfactorios:</i>	El programa de asistencia alcanzó un progreso aceptable en el logro de todos los objetivos pertinentes importantes. No se identificaron logros que constituyeran prácticas óptimas ni inconvenientes importantes.
<i>Moderadamente satisfactorios:</i>	El programa de asistencia alcanzó un progreso aceptable en el logro de <i>la mayor parte</i> de los objetivos pertinentes importantes. No se identificaron inconvenientes importantes.
<i>Moderadamente insatisfactorios:</i>	El programa de asistencia <i>no</i> alcanzó progresos aceptables en el logro de <i>la mayor parte</i> de los objetivos pertinentes importantes, <i>o bien</i> alcanzó progresos aceptables en relación con todos ellos, pero: a) no tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.
<i>Insatisfactorios:</i>	El programa de asistencia no alcanzó progresos aceptables en el logro de <i>la mayor parte</i> de los objetivos pertinentes importantes y: a) no tuvo debidamente en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, o b) produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.
<i>Muy insatisfactorios:</i>	El programa de asistencia no alcanzó progresos aceptables en el logro de <i>ninguno</i> de los objetivos pertinentes importantes ni tuvo en cuenta un problema clave y limitante del desarrollo, y también produjo un inconveniente importante, como el incumplimiento de alguna medida de salvaguardia.

10. El **impacto en el desarrollo institucional** puede calificarse como: *alto, considerable, moderado o nimio*. El impacto en el desarrollo institucional permite determinar la medida en que el programa ha mejorado la capacidad de un cliente para utilizar de forma más eficiente, equitativa y sostenible sus recursos humanos, financieros y naturales. A continuación se presentan ejemplos de esferas consideradas para juzgar el impacto del programa en el desarrollo institucional:

- Solidez de la gestión económica;
- Estructura del sector público y, en particular, de la administración pública;
- Solidez institucional del sector financiero;
- Solidez de los sistemas jurídico, regulador y judicial;
- Alcance de los sistemas de seguimiento y evaluación;
- Eficacia de la coordinación de la ayuda;
- Medida de la capacidad de gestión financiera;
- Grado de fortalecimiento de la capacidad de las ONG, y
- Nivel de capital social y ambiental.

11. La **sostenibilidad** puede calificarse como *muy probable, probable, improbable, muy improbable* y, si no se dispone de información suficiente, *sin evaluar*. La sostenibilidad mide la capacidad que tienen los beneficios en materia de desarrollo del programa de asistencia a los países para resistir los riesgos a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta ocho factores:

- Resistencia técnica;
- Resistencia financiera (incluidas las políticas para recuperar costos);
- Resistencia económica;
- Apoyo social (incluidas las condiciones sujetas a políticas de salvaguardia);
- Resistencia ambiental;
- Identificación del gobierno y de otras partes interesadas clave con los programas;
- Apoyo institucional (incluido un marco jurídico y regulador favorable y la eficacia orgánica y de gestión), y
- Resistencia a los acontecimientos exógenos, como los trastornos económicos internacionales o cambios en el entorno político y de seguridad.

**Anexo D: Comentarios de la Dirección Regional  
22 de marzo de 2005**

Nos sentimos complacidos por esta evaluación del DEO de la asistencia prestada por el Grupo del Banco Mundial a Bolivia entre el 1 de julio de 1998 y el 30 de junio de 2004 (es decir, los ejercicios de 1999-04 del Banco). Como bien se afirma en la evaluación, ésta abarca “uno de los períodos más difíciles que ha debido enfrentar Bolivia desde mediados del decenio de 1980”. Si bien la Oficina Regional concuerda con algunas de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, no comparte las calificaciones tanto de la estrategia global como de los resultados más pormenorizados en lo que se refiere a oportunidad, equidad e institucionalidad.

Primero, en la evaluación se indica que los progresos relativos a varios de los objetivos específicos apoyados por el Banco no dieron lugar a efectos satisfactorios en el desarrollo debido a que durante la aplicación de la estrategia se concretaron "riesgos" que habían sido identificados. En la evaluación se afirma que si el Banco hubiera evaluado inicialmente estos riesgos de manera realista y los hubiera encarado haciendo una selección adecuada de objetivos e instrumentos, los efectos de la asistencia del Banco en el desarrollo podrían haber sido mayores. Estamos de acuerdo en que los trastornos que experimentó Bolivia después del ejercicio de 1999 no permitieron que la economía alcanzara los resultados cuantitativos previstos, pero estamos totalmente en desacuerdo con el juicio emitido en la evaluación acerca de la selección de objetivos e instrumentos del Grupo del Banco Mundial. Es más, gracias a la elección de programas y el diseño de las operaciones que hizo, el Grupo del Banco Mundial cumplió una función importante para impedir que Bolivia perdiera los beneficios obtenidos antes del ejercicio de 1999, incluido el crecimiento del PIB. El marco de resultados expuesto en la estrategia de asistencia al país de 1998 comprendía cuatro indicadores: brecha de pobreza, malnutrición, mortalidad infantil y mortalidad en la niñez. A pesar del crecimiento menor del previsto, se registraron avances en todos estos indicadores. Este logro se debió en parte a las reformas respaldadas por el Banco y a la capacidad de la institución para adaptar el programa al cambio de situación y para proteger las inversiones del pasado.

Segundo, en la evaluación se afirma que durante el período bajo examen “Las tasas de crecimiento habían caído como resultado de las crisis de Brasil y Argentina, los desastres naturales, la erradicación de la producción ilegal de coca y el descontento social”. Si bien esto es cierto, en la evaluación se subestima el efecto en gran escala de estos trastornos, incluidas las crisis financieras internacionales de fines de 1998. Por ejemplo, tan sólo la erradicación de la producción de coca produjo un trastorno equivalente a la reducción del déficit en cuenta corriente de aproximadamente 4% del PIB por año, lo que se sumó a un amplio descontento social<sup>1</sup>. Al juzgar los resultados en materia de tasa de crecimiento, en la evaluación no se comparan estos resultados con los de otros países de la región. En Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, los efectos de muchos de estos trastornos fueron más pronunciados que en Bolivia<sup>2</sup>. En realidad, el crecimiento del PIB de Bolivia durante este período estuvo a la par del de Chile, el principal país reformador de la región; lo que puede atribuirse a las reformas

---

<sup>1</sup> Evaluación del FMI acerca de su programa para Bolivia.

<sup>2</sup> Cuadro 3 del trabajo de Calvo y Talvi (2004), Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse in Latin America: Learning from Argentina and Chile. Véase también el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004.



estructurales respaldadas con la asistencia del Banco. Por lo tanto, en estas circunstancias, sería difícil rebatir el argumento de que en un momento en que la inversión privada interna bajó, la inversión extranjera privada disminuyó y las tensiones sociales aumentaron, la asistencia de financiamiento externo ayudó a que la contracción de la economía no se agudizara y protegió el gasto asignado a los sectores sociales, que tanto trabajo costó. Si el Grupo del Banco Mundial hubiera reducido su financiamiento durante esos años, el efecto de dicha medida podría haber creado un resultado muy distinto y considerablemente peor, posiblemente el derrumbe de la economía y un descontento social más pronunciado. Lamentablemente, en la evaluación no se presentan ideas prácticas con respecto a lo que la Oficina Regional considera una hipótesis fundamental para evaluar la asistencia del Grupo del Banco Mundial, a saber: ¿Cuál habría sido el resultado si el Banco no hubiera actuado de la manera en que lo hizo?

Tercero, en la evaluación se afirma que el Grupo del Banco Mundial no reevaluó los riesgos en el curso de este difícil período. La Oficina Regional considera que esta afirmación no se condice con los diversos ajustes que efectivamente se introdujeron en el programa en atención a los cambios de la situación política y económica, incluido el programa flexible a corto plazo presentado en la EAP de 2004. Tal vez la primera señal de que se hicieron reevaluaciones durante este período se registró poco después de anunciarse el programa del MID en Bolivia. Pese a la gran visibilidad que generó este anuncio, el Grupo del Banco Mundial abandonó un proyecto vial y un programa de reforma judicial debido a que la situación institucional no era favorable. El proyecto de reforma institucional contenía indicadores expresos de desempeño para poner en marcha exámenes del programa y calibrar los desembolsos, y nunca se preparó un préstamo posterior. Esto condujo a una prolongada acción para la institucionalización del *Servicio Nacional de Caminos*, que concluyó en un proceso eficaz que se traspasó al nuevo gobierno y que en la actualidad sigue en pie. Otro ejemplo de reevaluación de las perspectivas probables de éxito se dio en el proyecto de educación secundaria y superior, el que fue eliminado del programa. Esta reevaluación se efectuó porque el ministerio estaba experimentando grandes dificultades para introducir la reforma en la educación básica y, en conversaciones con el gobierno, se hizo evidente que abrir otro frente de reforma constituiría una pesada carga para la capacidad administrativa del gobierno y el capital político. En su lugar, el gobierno y el Banco crearon un pequeño componente de US\$5 millones dentro del proyecto existente para seguir adelante con el diálogo en materia de educación superior. Este componente se financió reorientando fondos del proyecto existente, en tanto que se usaron fondos adicionales de donantes para reemplazar el dinero del Banco Mundial reorientado hacia la educación superior. Otro ejemplo de la estrategia de armonización del Banco es el paquete de urgencia que preparó con ocasión de la EAP de 2004, y cuya contribución crucial se reconoce en la evaluación de la asistencia al país.

Cuarto, en la evaluación de la asistencia al país se afirma que la capacidad de los nuevos instrumentos y procedimientos, como el Marco Integral de Desarrollo (MID) y los DELP, para crear consenso y solucionar los conflictos políticos y sociales es limitada en países con grandes divisiones. En general, en la evaluación se presenta un panorama bastante negativo al evaluarse la utilidad de los DELP. Sin embargo, en la evaluación no se tiene en cuenta que el DELP fue instrumental para ayudar a Bolivia a obtener más de US\$1.300 millones de alivio de la carga de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. La preparación de un DELP era un paso necesario según las reglas del juego. Al mismo tiempo, en la evaluación no se valora la utilidad

del DELP para crear una fórmula para asignar el dinero de la Iniciativa para los PPME de una manera que tenga expresamente en cuenta un criterio de pobreza. Llegar a un acuerdo acerca de la fórmula de asignación fue difícil y se había ido traspasando de gobierno en gobierno. Al mismo tiempo, la Oficina Regional sí reconoce las limitaciones de los DELP mencionadas en la evaluación y, por esas razones, no insistió en apuntalar la EAP de 2004 con un DELP.

Con referencia al MID, en la evaluación se afirma que "Las evaluaciones excesivamente optimistas respecto de la capacidad interna del Banco para aplicar los principios del MID llevaron a que se adoptaran medidas tempranas que generaron expectativas y debieron revertirse más adelante, lo que tuvo un efecto adverso en las relaciones del Banco con el gobierno y con otros donantes". La Oficina Regional cree que ésta es una apreciación injusta y subjetiva. En ese entonces, el excesivo optimismo respecto del MID también alcanzaba a la comunidad internacional de donantes y al gobierno. El Banco tenía razones de peso para apoyar su aplicación. La ineficacia del MID de ningún modo afectó la relación del Banco con el gobierno o con los donantes. De hecho, gracias a eso hoy gozamos de la confianza tanto del gobierno como de los donantes.

Por último, la aplicación de la estrategia de asistencia a Bolivia durante este período produjo beneficios imprevistos para toda la institución, incluso como pioneros en el uso de varios instrumentos que en la actualidad se han incorporado a las actividades habituales del Banco. (MID, DELP, préstamos programáticos, etc.). La Oficina Regional cree que la aplicación experimental de estas iniciativas exigió asumir considerables riesgos, espíritu de innovación y esfuerzo, factores todos estos que no se tienen en cuenta en la evaluación.

En general, la Oficina Regional observó acertadamente varias incongruencias de criterio entre lo expresado en el texto y las calificaciones. Por ejemplo, en el párrafo 3.43 de la evaluación, se expresa que: "Aunque el programa del Banco ... y ... ayudó a Bolivia a superar este difícil período y contribuyó a atenuar el impacto social y económico de la crisis política. Debido a que durante el período no se progresó en cuestiones políticas y sociales de crucial importancia, el efecto directo de la asistencia del Banco se califica como *moderadamente insatisfactorio*". La Oficina Regional cree que es injusto juzgar los resultados de un programa en el marco del derrumbe del entorno político en el que se tiene poca o ninguna influencia. Por último, lo que no por eso es menos importante, se piensa que una calificación de Insatisfactorio podría interpretarse como un llamado a volver a las antiguas formas de hacer las cosas, tanto en Bolivia como en el Banco. Premia los enfoques aversos al riesgo en apoyo de procesos complejos de desarrollo, en tanto que castiga el ejercicio de la capacidad de liderazgo del Banco. ***Por lo tanto, habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Oficina Regional quisiera sugerir que el DEO modifique su calificación global de los efectos directos de la estrategia del Grupo del Banco Mundial de los ejercicios de 1999-03, y del ejercicio de 2004, de moderadamente insatisfactorios a satisfactorios.***

**Sobre los objetivos de oportunidad.** En la evaluación se afirma que: "Si bien se logró avanzar en el fortalecimiento de las instituciones reguladoras del sector, muchos indicadores de su desempeño se han deteriorado". Esta afirmación subestima el efecto de las reformas introducidas en el sector financiero para protegerlo contra los trastornos. El sector financiero de Bolivia encaró enormes trastornos pero no se desplomó como en Chile, un país reformador por

excelencia, y a diferencia de lo sucedido en Argentina y Uruguay. En lo que respecta a la infraestructura física, tal como ya se mencionó en esta nota, la reforma institucional de este sector fue importante y se convirtió en una prioridad antes de emprenderse nuevos proyectos de infraestructura. Hasta ahora quedó demostrado que el fortalecimiento del Servicio Nacional de Caminos era una condición necesaria para asegurar la transparencia y la eficiencia en los proyectos de inversión que actualmente están en marcha. ***Estos logros no son menores y la Oficina Regional cree que la calificación de este componente en la evaluación debe modificarse de moderadamente insatisfactorio a moderadamente satisfactorio.***

**Sobre los objetivos de equidad.** En la evaluación se reconocen los avances logrados en los sectores sociales. La sostenibilidad de los beneficios obtenidos en los sectores sociales, a pesar de los trastornos mencionados antes, fue un verdadero logro. ***En estas circunstancias, la Oficina Regional cree que la calificación de este componente en la evaluación debe modificarse de moderadamente satisfactorio a muy satisfactorio.***

**Sobre los objetivos de institucionalidad.** Concordamos con las calificaciones para los subcomponentes de reforma judicial y descentralización. Sin embargo, habida cuenta de las importantes reformas orgánicas (y resultados concurrentes) logrados en Aduana, Impuestos Internos, y Caminos de Bolivia (a pesar de la situación política y económica crecientemente difícil), la creación de una nueva estructura de la administración pública, el diseño y la instalación del sistema integrado de gestión financiera, así como las contribuciones del programa de descentralización a los logros en materia de salud y educación, según se reconoce en la evaluación, la Oficina Regional no está de acuerdo con la calificación actual de la evaluación. Está claro que en retrospectiva, no corresponde comparar los logros en este pilar contra las metas ambiciosas del primer período del MID. La verdadera norma de referencia es el historial de mala gestión del sector público de Bolivia. La reforma del sector público es por definición un proceso largo y la modernización del Estado boliviano llevará mucho más tiempo que los ciclos de los proyectos y las EAP del Banco. De hecho, cuanto mayores son las dificultades y los desafíos, tanto mayor es el mérito de los beneficios logrados. Por lo tanto, es notable que, en condiciones de una “democracia pactada”, se hayan creado y mantenido islas de progreso, que reportaron beneficios reales en materia de ingresos, mejor prestación de servicios, modelos que pueden aplicarse en otras partes y demostraciones de capacidad nacional. Por último, observamos que en el párrafo 3.29 se caracteriza al enfoque relativo a la institucionalidad como “coherente con las recomendaciones de la evaluación anterior de la asistencia al país”. Estamos de acuerdo y creemos que este enfoque, que procuró dar apoyo a los paladines en un entorno difícil y riesgoso, se vio en verdad casi superado por acontecimientos que excedían la capacidad de predicción del gobierno, de la Oficina Regional o el DEO. El hecho de que se mantengan las “islas de progreso” indica que los resultados de los esfuerzos desplegados por el Gobierno y el Banco deben, con justicia, calificarse de satisfactorios, o aunque sea de moderadamente satisfactorios, si se piensa en lo que de otro modo habría ocurrido. ***En estas circunstancias, la Oficina Regional cree que la calificación de este componente en la evaluación debe modificarse de moderadamente insatisfactorio a moderadamente satisfactorio.***

## Anexo E: Comentarios formulados por el Gobierno



REPÚBLICA DE BOLIVIA  
MINISTERIO DE HACIENDA

La Paz, 19 MAY 2005  
M.H. 718 VIPFE/DGFE/NEG-01637/2005

27-05-05A11:46 RCVO

Señora  
Laurie Effron  
Directora Interina  
DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN  
BANCO MUNDIAL  
Washington, D.C.  
USA



**Ref.: EVALUACIÓN DE LA ASISTENCIA AL PAÍS  
PARA EL PERIODO 1998 - 2004**

Señora Directora:

Hago referencia al documento de Evaluación de la Asistencia a Bolivia para el periodo comprendido entre 1998 y 2004, realizado por el Departamento a su cargo.

Al respecto, me permito manifestar que el Gobierno de Bolivia comparte parcialmente la opinión del Banco de considerar el impacto de esta asistencia como "marginamente insatisfactorio", sobre todo tomando en cuenta que el principal problema para alcanzar los objetivos e indicadores de desempeño, así como los de impacto de los proyectos, radica en problemas de diseño y no así en el incumplimiento de acciones o compromisos.

Por otra parte, en lo que se refiere al Proyecto de Reforma Judicial, el Informe solo hace referencia a la parte ejecutada por el Poder Judicial y no así por el Ministerio de Justicia, dentro del cual se elaboraron documentos para la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la modificación a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Asimismo, se aprobó la Resolución Ministerial para la acreditación legal de los centros de Conciliación y Conciliadores, se realizó el estudio y proyecto de la ley de Justicia Comunitaria y Tradicional.

Dentro de las Reformas Legislativas, se realizó la reforma del Código de procedimiento Civil, la Reforma al Código Civil, y otras relacionadas con la reforma del Código de Comercio, y Ley Uniforme de Procedimiento Administrativo.



REPÚBLICA DE BOLIVIA  
MINISTERIO DE HACIENDA

*En lo que respecta a los proyectos con el Servicio Nacional de Caminos, se anexa un cuadro actualizado de la tabla 3.3 del documento, en el cual se puede ver que se han cumplido con los indicadores hasta el año 2003.*

*Con relación al Proyecto de Reforma Institucional, adjunto a la presente, el criterio de la Unidad Técnica del PRI.*

*En lo que concierne a descentralización, antes de que se cuente con un proyecto destinado a impulsar este proceso, en el sector de electricidad existían problemas generados por la transferencia de la responsabilidad a los gobiernos municipales, sobre todo por la falta de capacidad para generar economías de escala, problema que se resolvió con el traspaso de competencia a las prefecturas para la generación de electricidad, por lo que el Gobierno considera que no sólo se cumplió el objetivo del programa sino que se puede ver un claro ejemplo con el Proyecto de Infraestructura Descentralizada para la Transformación Rural (IDTR) actualmente financiado por el Banco Mundial*

*Actualmente existe mucha coordinación entre las instituciones relacionadas en temas de descentralización como Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, Ministerio de Participación Popular, Ministerio de la Presidencia, Directorio Único de Fondos, las cuales han reconocido que con las herramientas contempladas en esta operación los municipios están generando proyectos y lo que es más importante están priorizando estos, lo cual nos indica que la planificación ahora viene de abajo hacia arriba, que era uno de los objetivos que se buscaba.*

*Por lo anteriormente expuesto, agradeceré tomar en cuenta estas observaciones antes de emitir una versión final del informe.*

*Con este motivo, saludo a usted con la mayor atención.*

  
Dr. Luis Carlos Jenio M.  
MINISTRO DE HACIENDA

*Adjunto lo indicado*



## RED VIAL

Longitud de la Red Vial Nacional por Depto. y por Tipo de Superficie de Rodadura

### LONGITUD DE LA RED VIAL NACIONAL POR DEPARTAMENTOS Y POR TIPO DE SUPERFICIE DE RODADURA (En Kilómetros)

A Dic. de 2003

DEPARTAMENTO	TOTAL			TOTAL
	PAVIMENTO	RIPIO	TIERRA	GENERAL
LA PAZ	725,00	3.572,00	5.287,00	9.584,00
CHUQUISACA	218,00	1.513,00	4.123,00	5.854,00
TARIJA	449,00	1.349,00	967,00	2.765,00
COCHABAMBA	676,00	3.552,00	3.434,00	7.662,00
SANTA CRUZ	1.194,00	2.833,00	8.275,00	12.302,00
ORURO	571,00	1.366,00	3.636,00	5.573,00
POTOSI	249,00	2.634,00	8.687,00	11.570,00
BENI	176,00	1.372,00	2.263,00	3.811,00
PANDO	33,00	324,00	1.273,00	1.630,00
<b>TOTAL POR SUPERFICIE DE RODADURA</b>	<b>4.291,00</b>	<b>18.515,00</b>	<b>37.945,00</b>	<b>60.751,00</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>				<b>60.751,00</b>

FUENTE: Gerencia de Planificación y Desarrollo Tecnológico SNC



La tabla 3.3 del documento, necesita ser actualizado, OUTCOME

Paved Roads .....4291 Km up to 2003

Gravel Roads.....18,515 Km up to 2003

Earth Road.....37,945 Km up to 2003

Correction on Physical Infrastructure Objective

3.12

Creemos que las mejoras no han sido muy modesta y se han cumplido con los indicadores hasta el año 2003 como se indican con los números arriba mencionados, y creo que sí se cumplieron modestamente con los indicadores del CAS 1998.

**Claudia Cardenas**

---

**From:** Juan Carlos Zuleta [jczuleta@integridad.gov.bo]  
**Sent:** Viernes, 20 de Mayo de 2005 01:21 p.m.  
**To:** Claudia Cardenas  
**Cc:** Denis Angulo  
**Subject:** Comments on draft OED report "Bolivia: Country Assistance Evaluation"

Claudia:

Here are some punctual remarks regarding paragraphs 3.30-3.32 that pertain to the Institutional Reform Project (IRP):

Para. 3.30:

1) As of February, 2005, incorporations into the administrative career under the Civil Service Statute climbed to 3.412, around 20% of central government staff (including Prefectures) and 25% of it (excluding Prefectures).

2) While no census of public personnel exists, since April, 2005 the IRP is financing a pilot project led by the Ministry of Finance aimed at registering 30,000 public servants (around 10% of the complete public sector payroll) by June, 2005.

Para. 3.31:

1) IRP's financial support to SIGMA was only complementary to other specific operations financed by the WB and IADB and contributed to its implementation in almost all central agencies and in several autonomous government entities (among which are Customs, Internal Revenue Service and National Road Service).

Para 3.32:

I have no comments on this paragraph. The evaluation is consistent with the conclusion of the recent independent evaluation of the project.

Best regards,

Juan Carlos



Claudia Cardenas

De: Juan Carlos Zuleta [jczuleta@integridad.gov.bo]

Fecha de envío: Viernes, 20 de mayo de 2005 13:21

A: Claudia Cardenas

Cc: Denis Angulo

Objeto: Comentarios sobre el informe del DEO titulado "Evaluación de la asistencia a Bolivia"

Claudia:

Expongo a continuación dos observaciones puntuales acerca de los párrafos 3.30-3.32 relativos al proyecto de reforma institucional:

Párrafo 3.30:

- 1) A febrero de 2005, las incorporaciones en la carrera administrativa en virtud del estatuto de la administración pública aumentó a 3.412, alrededor del 20% del personal del gobierno central (incluidas las prefecturas) y 25% (excluidas las prefecturas).
- 2) Si bien no hay consenso del personal de la administración pública, desde abril de 2005 se está financiando, en virtud del proyecto de reforma institucional, un proyecto piloto dirigido por el Ministerio de Hacienda con el objeto de registrar a 30.000 empleados públicos (alrededor del 10% de la nómina integral del sector público) para junio de 2005.

Párrafo 3.31:

- 1) El respaldo financiero proporcionado al SIGMA en virtud del proyecto de reforma institucional fue tan sólo complementario de otras operaciones específicas financiadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y contribuyó a la aplicación del sistema en casi todos los organismos centrales y en varias entidades públicas autónomas (entre las cuales se cuenta la Aduana, el Servicio de Impuestos Nacionales y el Servicio Nacional de Caminos).

Párrafo 3.32:

No tengo ningún comentario para hacer acerca de este párrafo. La evaluación se ajusta a las conclusiones de la reciente evaluación independiente del proyecto.

Saludo a usted muy atentamente,

Juan Carlos

**Comentarios del Gobierno sobre la versión preliminar  
de la evaluación de la asistencia al país  
(traducción oficiosa de una carta redactada en idioma español)**

**(SEAL)**  
**Government of Bolivia**  
**Ministry of Finance**

La Paz, 19 May 2005  
M.H. 718 VIPFE/DGFE/NEG-01637/2005

Stamped Received at the World Bank Office in La Paz, May 27, 2005

Mrs. Laurie Effron  
Acting Manager  
Country Evaluation and Regional Relations  
Operations Evaluation Department  
Washington, D.C.  
USA

**Ref: Country Assistance Evaluation for the 1998-2004 period**

Dear Mrs. Director:

I am writing to you concerning the document “Bolivia: Country Assistance Evaluation” prepared by your department.

In that regard, the Government of Bolivia, partially agrees with DEO’s rating of the outcome of Bank assistance to Bolivia as marginally unsatisfactory, above all recognizing that the principal problem in reaching the objectives of Bank assistance lies in design problems and not in the Government’s failure to fulfill the required commitments or actions.

There are however some achievements with regard to the Bank’s program that are not fully reflected in DEO’s report. With respect to the Judicial Reform Project, the report only makes reference to the actions taken by the Judicial Branch, and not by the Ministry of Justice. The ministry elaborated documents to create the Constitutional Court, the Judiciary Council, and the reform to the Judiciary Branch Law.

Also, the Ministry adopted a resolution that provides for the legal accreditation of the Arbitration/Conciliation Centers and the respective conciliators. Additionally, there was a study that resulted in the proposal of the Law for Community and Traditional Justice. Among the legislative reforms, the Civil Procedure Code and the Civil Code were reformed. Also, there were reforms to the Commercial Code and the Law of Administrative Procedure.

With respect to the projects with the National Roads Service, attached is an updated Cuadro that shows that the outcome indicators were met up until 2003.

With respect to the Institutional Reform Project, attached find the project's technical unit comments.

With respect to decentralization, before having a specific project for decentralization, it is worth mentioning that problems in the energy sector were a result of transferring responsibility for the sector to the municipal government, mainly because of their inability to generate economies of scale. This problem was solved by transferring the responsibility of electricity generation to the prefectures (prefecturas). Thus, the government considers that not only was this objective fulfilled but also that a clear example of it is the Decentralized Infrastructure for Rural Transformation Project currently financed by the Bank.

Currently, there is good coordination between the institutions in charge of decentralization, including the Vice-ministry of Treasury and Public Credit, the Ministry of Popular Participation, the Ministry of the Presidency, and the Unified Directorate of Funds (Directorio Unico de Fondos). They all have recognized that with the tools included in this project the municipalities are generating projects and what is more important, they are prioritizing. What this means is that planning is now coming from the bottom, which was one of the project's objectives.

I would appreciate if you could take into account the previous comments before submitting the final version of the report.

/s/ Dr. Luis Carlos Jemio M.  
Minister of Finance

**Anexo F**  
**Evaluación de la asistencia a Bolivia**  
**Registro de las actividades de la administración**

<i>Principales recomendaciones susceptibles de seguimiento formuladas por el DEO y que requieren una respuesta</i>	<i>Respuesta de la administración</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La próxima estrategia debe tener un plazo breve, de entre 12 y 24 meses y en ella se deben evitar las estipulaciones condicionales predeterminadas y las respuestas contingentes. El marco a mediano plazo debe basarse en las estimaciones independientes del Banco sobre el valor de la mediana de los pertinentes efectos directos inciertos. Estas “estimaciones” deben partir de un cuidadoso análisis de los factores económicos, sociales y políticos. En lo que hace a los factores sociales y políticos, el Banco debe basarse en la experiencia de los analistas independientes no vinculados con el Banco al efecto, y debe tener en cuenta las opiniones de los analistas económicos independientes. El mismo tratamiento riguroso de estos factores debe extenderse a la evaluación inicial de las operaciones respaldadas por el Banco.</li>   <li>• La próxima estrategia, y las siguientes, deben formularse dentro de un plan con un plazo determinado para: a) lograr resultados fiscales sostenibles a niveles de la asistencia oficial para el desarrollo que se ajusten al ingreso per cápita de Bolivia y a los resultados de las políticas, y b) mejorar la gestión financiera del sector público. En la EAP se deben enunciar el plan y las medidas de seguimiento de su ejecución.</li>   <li>• El Banco no debe alentar a Bolivia a terminar otro DELP antes de que se haya llegado a un acuerdo interno (dentro de Bolivia) acerca de la política de hidrocarburos, la autonomía regional y los parámetros de la asamblea constituyente, y se haya sancionado legislación en la que se plasmen estos acuerdos.</li> </ul>	<p><b>Acuerdo de la administración.</b> La próxima estrategia del Banco seguirá a la EAP de 2004 a través de un informe de situación sobre la EAP de los ejercicios de 2006-08. Dicho informe se basará en el principio de la flexibilidad selectiva. Se elegirán por anticipado algunos ámbitos de actividades para los ejercicios de 2007-08, por ejemplo, la protección de los ODM, el fortalecimiento del entorno empresarial, la facilitación del comercio y la integración económica. Este enfoque permitirá al Banco satisfacer las necesidades cambiantes del gobierno que, habida cuenta de la incertidumbre reinante, no están definidas. El programa de financiamiento se complementará con estudios analíticos justo a tiempo y programas de aprendizaje y capacitación del Instituto del Banco Mundial. Se evitarán las estipulaciones condicionales predeterminadas. Se centrará la atención en los efectos directos de los resultados de los proyectos basados en las estimaciones, tal como se recomienda en la evaluación de la asistencia al país. Los riesgos políticos y sociales vinculados con nuestra estrategia tendrán en cuenta los análisis independientes.</p> <p><b>Desacuerdo de la administración.</b> Bolivia se encuentra en un período de transición tanto política como económica, y ambas están intrínsecamente interrelacionadas; las perspectivas futuras siguen siendo inciertas. En la evaluación se recomienda formular la próxima estrategia y las siguientes dentro de un plan con un plazo determinado para lograr resultados fiscales sostenibles a niveles de la asistencia oficial para el desarrollo que se ajusten al ingreso per cápita de Bolivia y a los resultados de las políticas. ¿Cómo puede el Banco hacer eso teniendo en cuenta la incertidumbre reinante en Bolivia? Una estrategia con un plazo determinado sólo tiene sentido cuando existe un programa del gobierno bien definido y acordado. Lamentablemente ese no es el caso de Bolivia en la actualidad.</p> <p><b>Acuerdo de la administración.</b> Antes de que se haya alcanzado un acuerdo interno acerca de las muchas cuestiones pendientes en el programa nacional de Bolivia, no tiene mucho sentido insistir en la preparación de un DELP. Un ejercicio de esa naturaleza sería sencillamente poco útil y su preparación impondría una pesada carga a la ya limitada capacidad del gobierno. Sin embargo, el Banco debería respaldar activamente el desarrollo de una visión nacional a largo plazo.</p>

## RESUMEN DEL PRESIDENTE COMITÉ SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DESARROLLO

Evaluación de la asistencia a Bolivia  
Reunión del 11 de julio de 2005

---

1. El subcomité oficioso del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo se reunió el 11 de julio de 2005 para estudiar la evaluación de la asistencia a Bolivia preparada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). Los señores Hermann y Quijandría emitieron sendas declaraciones por escrito.

2. **Antecedentes.** En la evaluación de la asistencia a Bolivia se examinó la asistencia del Banco al país durante el período de 1998-04. En el informe se señaló que el apoyo del Banco fue uno de los principales factores que contribuyeron a varios avances positivos, especialmente en el ámbito de la salud y la educación. No obstante, el DEO ha calificado como moderadamente insatisfactorio el resultado general en términos de desarrollo del apoyo del Banco debido a que se lograron avances limitados en los objetivos de mejorar el ambiente para el desarrollo del sector privado, incrementar la productividad rural y consolidar las instituciones del sector público. Entre las principales razones y factores que contribuyeron a esos resultados, en el informe se mencionan los siguientes: trastornos exógenos; la oposición política y social al programa del gobierno; la evaluación y gestión inadecuadas de los riesgos por parte del Banco durante los ejercicios de 1999-03, y la cuestionable pertinencia de varios instrumentos y procesos nuevos utilizados por el Banco (Marco Integral de Desarrollo (MID), documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), financiamiento programático) en el contexto del país. En la evaluación de la asistencia al país se señalaron cinco enseñanzas importantes: i) la evaluación inicial de los riesgos, realizada de una manera imparcial y equilibrada, permite mejorar las perspectivas de eficacia para el desarrollo a posteriori; ii) generalmente, el Banco y otros donantes usan indicadores (por ejemplo, los indicadores de la situación en materia de salud y educación) que no logran captar totalmente los aspectos del desarrollo que revisten crucial importancia desde el punto de vista político y social; iii) en los países donde existen divisiones muy marcadas, los nuevos instrumentos y procesos, como el MID y el DELP, tienen poca capacidad para generar consenso y resolver conflictos políticos y sociales; iv) un alto nivel de ayuda durante un período prolongado podría menoscabar la capacidad de los receptores para aplicar limitaciones presupuestarias estrictas; v) los donantes pueden promover mejoras en la salud y la educación en los países pobres. La evaluación de la asistencia a Bolivia contiene las siguientes recomendaciones, que se concentran en el corto plazo habida cuenta del alto grado de incertidumbre imperante y la posibilidad de que ésta persista: a) la estrategia del Banco debe tener un plazo breve, de entre 12 y 24 meses y debe basarse en un cuidadoso análisis de los riesgos así como en las opiniones de analistas externos independientes; b) el objetivo de la estrategia del Banco debe consistir en lograr resultados fiscales sostenibles a niveles de la asistencia que se ajusten al ingreso per cápita de Bolivia y a los resultados de las políticas, así como rápidas mejoras en la gestión financiera del sector público; c) en la estrategia se deben profundizar las medidas para proporcionar asistencia analítica y asesoramiento sobre cuestiones cruciales para el país, como las políticas en materia de desarrollo de hidrocarburos, reforma política y descentralización; d) los fondos para el programa de financiamiento deben provenir totalmente de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en consonancia con sus criterios de desempeño, hasta que se establezca firmemente la solvencia crediticia de Bolivia y el país pueda tener acceso al financiamiento del Banco Internacional del Reconstrucción y Fomento (BIRF); e) el Banco no debe alentar a Bolivia a terminar otro DELP antes de que se haya sancionado legislación, aceptada ampliamente, respecto de la política de hidrocarburos, la autonomía regional y la convocatoria de la asamblea constituyente.

3. En sus observaciones sobre la evaluación de la asistencia a Bolivia, la administración coincidió con algunas de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe pero no así con la calificación general. A su juicio, el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos del Banco fue moderadamente satisfactorio en vista de los trastornos exógenos y las consecuencias que éstos hubiesen tenido si el Banco hubiese actuado de otro modo. El

Gobierno de Bolivia coincidió parcialmente con los resultados del informe y señaló que los efectos directos previstos de la asistencia del Banco no se lograron a raíz de problemas de diseño y no porque no se hubieran ultimado las medidas necesarias.

4. El representante de Bolivia señaló que el Banco había desempeñado un papel preponderante en la consecución de resultados positivos en varias esferas importantes, como la educación y la salud. También consideró que en la evaluación se había subestimado el impacto de los trastornos exógenos y resaltó la importancia del proceso del DELP en relación con el alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados.

5. **Principales conclusiones y próximos pasos.** El subcomité acogió con satisfacción la evaluación de la asistencia, que consideró muy imparcial e informativa. Mientras que algunos miembros sostuvieron, en forma coincidente con las conclusiones de la evaluación, que los pronósticos en materia de crecimiento y desempeño del país habían sido excesivamente optimistas y no reflejaban adecuadamente los antecedentes del país y su baja puntuación en los indicadores de buen gobierno, otros celebraron el uso de nuevos instrumentos y procesos del Banco y señalaron que sería un error transmitir a los funcionarios la idea de que debían ser más aversos a los riesgos en situaciones de cambio radical. Los miembros reconocieron que se habían alcanzado logros visibles en las esferas sociales y resaltaron la importancia de continuar el diálogo dentro del país hasta que la situación política se estabilice lo suficiente para permitir la preparación de un nuevo DELP. También dieron su firme apoyo a un programa del Banco financiado por la AIF hasta que Bolivia establezca la solvencia crediticia suficiente para tener acceso al financiamiento del BIRF. La evaluación de la asistencia a Bolivia se publicará tras su análisis por el subcomité del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo.

Se plantearon los siguientes puntos.

6. **Evaluación de riesgos.** Algunos miembros manifestaron su acuerdo con la conclusión contenida en la evaluación de la asistencia respecto del excesivo optimismo del Banco al evaluar la situación y las proyecciones macroeconómicas, y recomendaron que, en el futuro, se las compare con pronósticos similares realizados por otras instituciones. En este sentido, un miembro señaló especialmente que la baja puntuación de Bolivia (inferior al promedio regional) en muchos indicadores relativos a la gestión de gobierno (representación y responsabilidad, estabilidad política, ordenamiento jurídico, entre otros) indicaba claramente la existencia de riesgos considerables. Otros opinaron que los riesgos asumidos por el Banco estaban justificados y resaltaron la importancia de mantener los vínculos en situaciones de cambio radical. También señalaron que sería un error transmitir a los funcionarios la idea de que debían ser más aversos a los riesgos y encomiaron al grupo a cargo del país por ir a la vanguardia en la aplicación de nuevos instrumentos y procesos. La administración señaló que conocía las proyecciones macroeconómicas realizadas por otras instituciones y manifestó que tenía plena confianza en la alta calidad del modelo econométrico del Banco. De acuerdo con la administración, en la evaluación de los resultados se debían tener en cuenta las desviaciones importantes, como la crisis de Asia oriental y las crisis regionales. El DEO señaló que los otros donantes no eran los únicos que consideraban que las proyecciones del Banco eran excesivamente optimistas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) también reconoció ese optimismo excesivo en la evaluación *ex post* de sus programas en Bolivia. En ese mismo informe, el FMI también señaló que el Gobernador del Banco Central de Bolivia había manifestado, en su momento, que las proyecciones del Banco eran demasiado altas. El DEO agregó que las recomendaciones incluidas en la evaluación de la asistencia no tenían el objeto de fomentar la aversión al riesgo, sino el uso más eficiente de la información en la etapa de formulación de la estrategia y las operaciones.

7. **El programa del Banco.** Se formularon numerosas preguntas acerca del contenido y el marco temporal de la próxima estrategia de asistencia al país. En particular, muchos miembros manifestaron interés por conocer las diferencias con la estrategia anterior, y pusieron el acento en la necesidad de incorporar más flexibilidad y adaptabilidad en vista de la situación política inestable en Bolivia. La administración respondió que se incorporarán grandes cambios en la estrategia del Banco, pero señaló que será necesario coordinarla con el ciclo político del país y que las nuevas autoridades tendrán la última palabra sobre los tiempos y el contenido de la futura estrategia de

asistencia al país. La administración agregó que se procurará incorporar un mayor grado de flexibilidad en esa estrategia, que dependerá de la calidad del diálogo que se lleva a cabo con los principales candidatos presidenciales. Los miembros dieron su firme apoyo a un programa del Banco totalmente financiado por la AIF hasta que el país tenga solvencia crediticia suficiente para tener acceso al financiamiento del BIRF. Un miembro señaló que, antes de ofrecer ayuda en forma masiva, el Banco debía esperar hasta que existiera un nivel aceptable de cohesión interna, y agregó que en las futuras decisiones en materia de financiamiento, los instrumentos deberían ser elegidos en base al desempeño real y no a las circunstancias políticas del momento. En cuanto al uso específico de los recursos de la AIF, algunos miembros consideraron que debe prestarse más atención a los sectores productivos, la desigualdad, el desarrollo institucional y los pueblos indígenas. La administración coincidió con la opinión de los miembros en que sólo debían usarse recursos de la AIF y señaló que la solvencia crediticia de Bolivia para poder tener acceso al financiamiento del BIRF depende de tres factores sumamente volátiles: el crecimiento, los ingresos provenientes del gas y el esfuerzo fiscal. La administración también señaló algunas tendencias favorables que podrían tener el impacto positivo de reducir la desigualdad, entre ellas la disminución en la tasa de fecundidad y la generalización de los impuestos sobre los activos. Algunos miembros mostraron interés en conocer las razones que justificaron el mayor uso de préstamos programáticos en respaldo de la política de desarrollo en lugar del financiamiento para proyectos de inversión (financiamiento de infraestructura) en la anterior estrategia de asistencia al país. También querían saber si esa decisión se tomó porque la capacidad de cumplimiento del gobierno era menos previsible. La administración explicó que los riesgos que se materializaban y las pruebas de corrupción en el Servicio Nacional de Caminos habían incidido en la decisión, adoptada junto con otros donantes asociados, de realizar un ajuste al programa del Banco mediante la reducción del financiamiento destinado a infraestructura (camino) y el aumento del financiamiento para fines de ajuste. Otro miembro solicitó información sobre el impacto de la ley de hidrocarburos en la situación política y económica. La administración manifestó que si bien todavía tiene reservas respecto de la calidad de la ley, se ha producido un cambio favorable en la situación del mercado, incluida la presencia de inversionistas en el sector del gas. En este sentido, uno de los oradores recomendó que no se adoptara una opinión excesivamente optimista respecto del impacto de la ley.

8. **Los resultados y el papel que desempeñó el Banco.** Varios miembros señalaron que el Banco había desempeñado un papel preponderante en el mejoramiento de los indicadores sociales, especialmente en la prestación de servicios de salud y educación a la población, así como en los avances realizados para mejorar el marco jurídico y normativo. Un orador recomendó elaborar conjuntos de indicadores y puntos de referencia separados para hipótesis diferentes, que permitan incorporar posibles trastornos exógenos y así lograr que la medición de los resultados sea más flexible y precisa. La administración señaló que se habían logrado mejoras en los cinco puntos de referencia básicos de la estrategia de asistencia al país (índice de recuento de la pobreza, brecha de pobreza, malnutrición infantil, mortalidad infantil y mortalidad materna), a pesar de los trastornos exógenos. Además agregó que, aunque no se había previsto la magnitud del impacto de los trastornos exógenos, la capacidad de recuperación de la economía ha sido superior a la indicada en la evaluación de la asistencia. Si bien estuvo de acuerdo en que se observaban mejoras en los puntos de referencia, el DEO señaló que en el informe de situación preparado por la administración también se indicaba que no se había alcanzado ninguno de los puntos de referencia. El DEO recalzó que si bien coincide en que el apoyo del Banco permitió realizar, en general, contribuciones positivas en la mayoría de las esferas en las que se llevaron a cabo actividades, en la evaluación de la asistencia a Bolivia sólo se calificaron los efectos directos del programa, no así el desempeño del Banco, aspecto éste que el DEO no suele calificar en las evaluaciones de ese tipo. La administración insistió en que era preciso formular metodologías que incluyan análisis hipotéticos, acordes con la nueva manera de hacer negocios en el Banco, especialmente un marco basado en los resultados. La administración agregó que, habida cuenta de las difíciles circunstancias que atravesó el país, hubiera sido más adecuado asignar una calificación de “moderadamente satisfactorio” en lugar de “moderadamente insatisfactorio”.

9. **Desempeño fiscal.** Varios miembros resaltaron la importancia de la disciplina fiscal y señalaron que el programa de apoyo presupuestario de varios donantes puede servir como una base sólida para intensificar la labor en materia de sostenibilidad fiscal y gestión financiera del sector público. En este contexto, un miembro preguntó si los avances en el ámbito de la salud y la educación eran sostenibles. La administración aclaró que el Banco

proporcionaba actualmente la mayor parte de la asistencia técnica destinada al mencionado programa, aunque no había podido incorporar formalmente sus acuerdos de apoyo presupuestario debido a la falta de un DELP. La administración hizo hincapié en que la reducción del déficit fiscal era crucial y señaló que la sostenibilidad en el ámbito de la salud y la educación depende en cierto grado de los futuros acuerdos de condonación de deudas, es decir, si se permitirá que el gobierno utilice esa asistencia para fines de contracción del déficit fiscal.

10. **Actividades de análisis y asesoramiento.** Varios oradores señalaron que era importante seguir ofreciendo en forma ininterrumpida actividades de análisis y asesoramiento de alta calidad, y recomendaron intensificar la coordinación con los donantes y el gobierno así como establecer vínculos más sólidos con los proyectos del Banco. Haciéndose eco de la observación que se formula en la evaluación de la asistencia respecto a que generalmente los donantes usan indicadores que no logran captar totalmente los aspectos del desarrollo, un orador preguntó si las herramientas analíticas disponibles son lo suficientemente sólidas para examinar los aspectos relativos a la economía política, y si el Banco tiene una ventaja comparativa en esa esfera. La administración respondió que las herramientas analíticas disponibles actualmente, como el estudio del gasto público, el análisis social de los países, el examen institucional y de la gestión pública, permiten realizar los análisis políticos y económicos que sean necesarios. El DEO confirmó que en Bolivia se había llevado a cabo un gran número de actividades de análisis y asesoramiento de alta calidad, pero señaló que en algunos casos (por ejemplo, el estudio del gasto público) tendría que haber habido una mayor integración con el programa de financiamiento. Además, agregó que otros donantes están realizando una labor muy útil en materia de evaluación de los factores políticos y sociales (por ejemplo, las evaluaciones de la vulnerabilidad ante el conflicto que lleva a cabo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y las actividades de seguimiento de conflictos aplicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que podrían enriquecer la labor del Banco en esta esfera.

11. **El DELP y el MID.** Algunos miembros expresaron preocupación por la recomendación de postergar la terminación del DELP, contenida en la evaluación de la asistencia al país, y resaltaron la importancia de ese documento para el diálogo, la formulación de políticas y la confianza de los donantes. Varios miembros señalaron que las enseñanzas derivadas del DELP y el MID debían ser analizadas en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados y la reducción de la deuda. Algunos oradores indagaron acerca de la futura evolución del proceso del DELP en el país y si podrían utilizarse otras alternativas menos complejas en el contexto de Bolivia. La administración confirmó que el DELP era un factor importante para obtener alivio de la deuda y alcanzar logros sociales. También informó que a raíz de las limitaciones impuestas por el proceso político que está en marcha y por las elecciones, es posible que no haya otro DELP hasta dentro de dos o tres años. En este respecto, la administración hizo hincapié en la necesidad de mantener el diálogo y los logros realizados en el pasado.

12. **El papel que desempeñó la CFI.** Un miembro consideró que una evaluación del papel que desempeñó la Corporación Financiera Internacional (CFI) en el desarrollo del sector privado hubiera enriquecido la evaluación de la asistencia al país. La administración coincidió en que se tendría que haber incluido a la CFI, habida cuenta de la gran magnitud de su cartera de inversiones en el país. El DEO explicó que no se había evaluado el papel de la CFI debido a que el Grupo de Evaluación de Operaciones cuenta con un número reducido de recursos y personal que lo obliga a establecer un orden de prioridades muy estricto.

Chander Mohan Vasudev

Presidente



## BIBLIOGRAFÍA

- AIMS. 2000. *Microfinance, Risk Management, and Poverty*, Washington, D.C.
- Albó, Xavier y Amalia Anaya, 2004. *Niños alegres, libres, expresivos: la audacia de la educación intercultural bilingüe in Bolivia*. Cuadernos de Investigación Número 58, UNICEF, CIPSA, La Paz.
- Ayo Saucedo, Diego (entrevistador), 2004. *Voces críticas de la descentralización*. Plural Editores, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Baldacci, Emanuele, Benedict Clements, Sanjeev Gupta y Qiang Cui, 2004. *Social Spending, Human Capital, and Growth in Development Countries: Implications for Achieving the MDGs*. Documento de trabajo del FMI WP/04/217, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1994a. *Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Proyecto de reforma educativa en Bolivia*, Informe Número 12863-BO, Departamento Geográfico III, División de Operaciones de Recursos Humanos, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1994b. *Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Proyecto de desarrollo del sector municipal en Bolivia*, Informe Número 1196-BO, Departamento Geográfico III, División de Operaciones de Energía e Infraestructura, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1995a. *Proyecto de Asistencia técnica para la reforma de los mercados financieros y las pensiones de Bolivia, Anexo Técnico*, Informe T6412, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1995b. *Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Proyecto de Reforma Judicial en Bolivia*, Informe Número 13052, División de Operaciones de Modernización del Sector Público y Desarrollo del Sector Privado, Departamento Geográfico III, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1995c. *Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Desarrollo de las comunidades rurales de Bolivia*, Informe Número 14182-BO, División de Ordenación de Recursos Naturales y Pobreza Rural, Departamento Geográfico III, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1995d. *Informe de evaluación inicial preparado por el personal, Proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas rurales de Bolivia*, Informe Número 14490-BO, Departamento Geográfico III, División de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1997. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto del fondo provisional para la República de Bolivia con destino a un proyecto de descentralización y rendición de cuentas financieras*. Informe Número 16854, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1998a. *Estrategia de Asistencia a Bolivia*. Unidad de Gestión de Bolivia, Paraguay y Perú, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe Número 17890-BO, Washington, D.C.

- Banco Mundial, 1998b. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto para Bolivia con destino a un proyecto relativo a la calidad y equidad en la educación*, Informe Número 17912-BO, Grupo de desarrollo humano y social, Unidad de Gestión - LCC6C, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1998c. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto para la República de Bolivia con destino a un proyecto participativo de inversión rural*, Informe Número 17610-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1998d. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto para la República de Bolivia con destino a un proyecto de asistencia técnica para la reforma del marco normativo y las privatizaciones*, Informe Número 17933-BO, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión de Bolivia, Paraguay y Perú, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1999a. *Aplicación del marco integral de desarrollo en Bolivia*, Unidad de Gestión LCC6C, Informe Número 19326-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1999b. *Estudio del gasto público*, Informe Número 19232-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1999c. *Documento de evaluación inicial de un crédito programático adaptable con destino a un proyecto de reforma institucional*, Informe Número 19325-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1999d. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto para Bolivia con destino al proyecto vial Abapo-Camiri*. Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión - LCC6C, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 1999e. *Documento de evaluación inicial de un crédito programático adaptable propuesto para la República de Bolivia con destino a un proyecto de reforma institucional en apoyo a la primera etapa del proyecto de modernización del sector público*, Informe Número 19325-BO, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Unidad de Gestión de Bolivia, Paraguay y Perú, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2000a. *Bolivia: Del patronazgo estatal a un estado profesional*, Informe Número 20115-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2000b. *Introducing Competition into the Electricity Supply Industry in Developing Countries: Lessons from Bolivia*, ESMAP, Informe 233/00, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2000c. *Documento de evaluación inicial de un préstamo propuesto para el Aprendizaje y la Innovación para la República de Bolivia con destino a un proyecto de fortalecimiento de la capacidad de gestión social y ambiental en el sector de hidrocarburos*, Informe Número 20389-BO, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión de Bolivia, Paraguay y Perú, Examen de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2000d. *Country Assistance Strategies: Retrospective and Implications*, Informe Número 26545, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2001a. *Informe de situación sobre la estrategia de asistencia a Bolivia*, Informe Número 22162-BO, Washington, D.C.

- Banco Mundial, 2001b. *Documento de evaluación inicial de un préstamo propuesto para el Aprendizaje y la Innovación para la República de Bolivia con destino a un proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas*, Informe Número 21345-BO, Dirección Sectorial de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador y Perú, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2001c. *Documento de evaluación inicial de un crédito programático adaptable propuesto para la República de Bolivia con destino a la segunda etapa del programa de reforma del sector de la salud*, Informe Número 22301-BO, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión de Bolivia, Paraguay y Perú, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2001d. “Promoting good governance with social funds and decentralization”, *PREM Notes*, Número 51, enero de 2001,
- Banco Mundial, 2002a. *Pobreza y nutrición en Bolivia*, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador y Perú, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe Número 24691-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2002b. *Diagnóstico de la pobreza en el año 2000 en Bolivia*, Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe Número 20530-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2002c. *Population, Energy and Environment Program (PEA) Comparative Analysis on the Distribution of Oil Rents*, Documento Técnico 020 del ESMAP, Informe Número 23878, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2002d. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto para la República de Bolivia con destino al proyecto de rehabilitación y mantenimiento de carreteras*, Informe Número 23625-BO, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión - LCC6C, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2002e. *Bolivia: Estudio del Gasto Público*, Informe Número 10232, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2003a. *Documento Programático de un segundo crédito programático para fines de ajuste estructural en apoyo de la descentralización*, Informe Número 25089-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2003b. *Documento de evaluación inicial de un crédito propuesto de la AIF para el Gobierno de Bolivia con destino a un crédito programático adaptable en apoyo de la primera etapa del programas de infraestructura descentralizada para la transformación rural*, Informe Número 25934, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2003c. *Anexo Técnico de un crédito de fomento para la República de Bolivia con destino al proyecto propuesto de recuperación económica de urgencia*, Informe Número T7611-BO, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.

- Banco Mundial, 2003d. *Documento programático de un crédito propuesto para la República de Bolivia con destino a un segundo crédito programático para fines de ajuste estructural*, Informe Número 25089-BO, Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2003e. *Documento programático de un crédito propuesto para la República de Bolivia con destino a un crédito para fines de ajuste estructural destinado a una red de seguridad social*, Informe Número 25927-BO, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2003f. *Examen final de la estrategia de asistencia a Bolivia*, Versión preliminar, 25 de noviembre de 2003.
- Banco Mundial, 2003g. *Informe Final de Ejecución, Proyecto de descentralización y rendición de cuentas financieras*, Informe Número 28380, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2004a. *Documento programático del primer préstamo/crédito programático para la República de Bolivia para fines de ajuste del programa de reestructuración del sector bancario y empresarial*, Informe Número 27495-BO, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión de América Central, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2004b. *Bolivia: Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services*, Informe Número 28519-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2004c. *Estrategia de asistencia a Bolivia*, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Informe No. 26838-BO, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2004d. *Informe Final de Ejecución, Crédito adaptable para la reforma del sector de la salud (primera etapa)*, Informe Número 28270 BO, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión LC6 (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela), Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2004e. *Informe Final de Ejecución, crédito programático para fines de ajuste estructural en apoyo de la descentralización, primera etapa*, Informe Número 28379, Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Dirección Sectorial de Infraestructura, Finanzas y Sector Privado, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Banco Mundial, 2004f. *Documento programático de un crédito programático para fines de ajuste estructural de los sectores sociales propuesto para la República de Bolivia*, Informe Número 28275-BO, Departamento de Desarrollo Humano, Unidad de Gestión de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Booth, David y Laure-Hélène Piron, 2004. *Politics and the PRSP Approach: Bolivia Case Study*, Documento de trabajo 238, Overseas Development Institute, Londres.

- Brockmann, Erika, 2004. Interview in *Voces criticas de la decentralization*. Plural Editores, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Contreras, Manuel E. y Maria Luisa Talavera Simoni, 2003. *The Bolivian Education Reform 1992-2002: Case Studies in Large-Scale Education Reform*. Education Reform and Management Publications Series, Volume II, Number 2, Report No. 27855, Banco Mundial, Washington, D.C.
- de Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton, 2004, *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Report No. 28989, World Bank, Washington, D.C.
- Foster, Vivien y Osvaldo Irusta, 2003. *Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study on the Cities of La Paz and El Alto in Bolivia*. Banco Mundial, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 3177, Washington, D.C.
- Fundación Pueblo, 2004. "Datos y hechos", *Boletín mensual*, Agosto y Septiembre 2004.
- Gill, Lesley, 2000. *Teetering on the Rim: Global Restructuring, Daily Life, and the Armed Retreat of the Bolivian State*. Columbia University Press, Nueva York.
- Hiskey, Jonathan T. y Mitchell A, Seligson, 2003. "Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia". *Studies in Comparative International Development*, Winter 2003, Vol. 37, No. 4.
- ICRG, 1997. *Brief Guide to the Rating System*, Multicopiado.
- Instituto Nacional de Estadística, 2004. *Encuesta nacional de demografía y salud*. EDENSA 2003, La Paz, Bolivia.
- Corporación Financiera Internacional, 2004, *Doing Business: Benchmarking Business Regulations*. Encuesta, <http://rru.worldbank.org/doingbusiness/>.
- Fondo Monetario Internacional, 2002. *Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources*. Oficina de Evaluación Independiente, Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional, 2004. *Bolivia: Third Review Under the Stand-by Arrangement*, Report 04/193, FMI, Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional, 2004. *Letter of Intent, Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies*, 20 de septiembre de 2004, FMI, Washington, D.C.
- Johnson, John H., 2003. *A Proposed Methodology for Country Assistance Evaluation (EAP)*. Documento presentado en la Quinta Conferencia Bienal de Evaluación, DEO, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., M, Mastruzzi y D. Zavaleta, 2002. *Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia?* Versión preliminar, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kelley, Jonathan y Herbert S, Klein, 1981. *Revolution and the Rebirth of Inequality: A Theory Applied to the National Revolution in Bolivia*. University of California Press, Berkeley.
- Landa Casazola, Fernando, 2003. *Pobreza y distribución del ingreso en Bolivia: Entre 1999 y 2002*. Documento de trabajo de la UDAPE, La Paz.

- Lanyi, A., W, Guevara y S. Bell, 2000. *Bolivian Customs Reform: A Case Study of Consolidating Democratic Institutions*. Universidad de Maryland (IRIS), documento de trabajo No. 247, College Park, MD.
- Law, Peter N. y Nelson de Franco, 1998. "International Gas Trade: The Bolivia-Brazil Gas Pipeline", *Viewpoint*, Note Number 144 (Mayo), Banco Mundial, Washington, D.C.
- López Levy, Marcela, 2001. *Bolivia: An Oxfam Country Profile*, Oxfam GB, Oxfam Publishing, Oxford.
- Mac Lean Abaroa, Ronald, 2003. *En la descentralización que se viene*. Plural Editores, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Mallaby, Sebastian, 2004. "A framework for development" in *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*, Penguin Press, New York, N.Y.
- Maydana, Raúl, 2004. *El Comité de Vigilancia, la participación y el control social, en Municipalización: diagnóstico de una década*. Tomo II, Plural Editores, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Medina, Javier, 2004. Entrevista publicada en *Voces críticas de la descentralización*. Plural Editores, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación, 2004. *Evaluación: programa de reforma educativa, 1995-2004*. Dirección General de Estrategia Educativa, Dirección de Planificación, La Paz, Bolivia.
- Molina, George Gray, 2003, "The Offspring of 1952: Poverty, Exclusion and Promise of Popular Participation" in M,S, Grindle and D, Domingo (eds,) *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, MA,
- Morales, Juan Antonio, 1995. *Bolivia and the Slowdown of the Reform Process*. Estudio Especial Número 7 de PSD, Departamento de Desarrollo del Sector Privado, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Moser, Caroline y Oscar Antezana, 2002. "Social Protection in Bolivia: An Assessment in Terms of the World Bank's Social Protection Framework and the PRSP". *Examen de la Política de Desarrollo*, 20(5), páginas 637-656.
- Murray, Charles, 1994. *In Pursuit of Happiness and Good Government*, Simon & Schuster, New York.
- Departamento de Evaluación de Operaciones, 2000. *Bolivia: Country Assistance Evaluation*, Banco Mundial, Informe Número 21412, Washington, D.C.
- Departamento de Evaluación de Operaciones, 2003a. *Debt Relief for the Poorest: An Evaluation of the HIPC Initiative*. Washington, D.C.
- Departamento de Evaluación de Operaciones, 2003b. *Evaluation of the Comprehensive Development Framework: Bolivia Case Study*. Serie de documentos de trabajo.
- Departamento de Evaluación de Operaciones, 2004. *Books, Buildings and Learning Outcomes, An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana*. Washington, D.C.
- PADEM, 2004. *Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas: Una propuesta para la democratización de los municipios rurales*. Marzo de 2004, La Paz, Bolivia.

- Panclas, Nora Mengoa, Marisabel Paz Céspedes, Remberto Catacora Larrea y Rosario Anze Obarrio, 2002. *Aula reformada: actitudes y prácticas innovadoras en educación*. Serie Estudios Educativos, Número 40, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, La Paz.
- Pérez, V, Beatriz y María Oviedo, 2002. *Estado de situación de la educación en Bolivia*, Serie Estudios Educativos, Número 37, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, La Paz, Bolivia.
- Pérez, V, Beatriz, 2003. *Políticas públicas educativas aplicadas en contextos urbanos y rurales*. Serie Estudios Educativos, Número 41, Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, La Paz.
- Perez-Linan, Anibal, Barry Ames y Mitchell Seligson, 2004. *Career Incentives and Strategic Ruling in the Bolivian Courts*, Investigación sobre Bolivia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- República de Bolivia, 2003<sup>a</sup>. Comité de Vigilancia. *Una experiencia en participación ciudadana y control social: comité de vigilancia de San Julián*, La Paz, Bolivia.
- República de Bolivia, 2003b, *Evaluación del PSAC-I: apoyo a la descentralización*. Ministerio de Hacienda, Unidad de Descentralización Fiscal, La Paz, Bolivia.
- República de Bolivia, 2004a. *Elecciones municipales 2004*. Documento de Información Pública, Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia.
- República de Bolivia, 2004b. *Decreto 27578 del 21 de Junio de 2004*. Gaceta Oficial de Bolivia (25 de junio de 2004), La Paz, Bolivia.
- República de Bolivia, 2004c. *Letter of Intent, Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies*, 20 de setiembre de 2004, La Paz, Bolivia.
- República de Bolivia, 2004d. *Informe de la Gestión 2003*, Contraloría General de la República, La Paz Bolivia.
- Shifter, Michael, 2004. "Breakdown in the Andes". *Foreign Affairs*, setiembre/octubre de 2004.
- SNV, 2003. *El Control Social a Partir de la Experiencia de los Comités de Vigilancia del Departamento de Santa Cruz*, La Paz, Bolivia.
- USAID, 1998. *Results Review and Resource Request, Fiscal Years 1997-2000*, La Paz, Bolivia.