

BOLIVIA

ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON BOLIVIA (2004-2007)

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Neile Quintero, Jefe del Equipo; Fernando Catalano (COF/CBO); Armando Godínez (COF/CBO); Gerhard Lair (RE1/OD1); Eddy Linares (COF/CBO); Héctor Malarín (RE1/EN1); Mabel Martínez (RE1/OD1); Leandro Medina (RE1/OD1); Carlos Melo (COF/CBO); Josefina Monteagudo (INT/ITD); Sergio Mora (COF/CBO); Claudia Piras (SDS/WID); Flora Painter (RE1/FI1); Mónica Rubio (RE1/SO1); Carlos Scartascini (RE1/SC1); Ernesto Stein (RES); y Mario Yano (RE1/EN1). Nicole Fragano (RE1/OD1) asistió en la producción del documento.

Queremos hacer especial mención a nuestro colega y amigo Jorge Febres, quien falleció en La Paz el 21 de abril de 2003. Como miembro del equipo del BID para Bolivia, Jorge hizo valiosas contribuciones a esta estrategia y al diálogo del Banco con el país.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	I
RESUMEN EJECUTIVO.....	II
MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON BOLIVIA.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	1
I. BOLIVIA: CONTEXTO GENERAL.....	3
A. PRINCIPALES TENDENCIAS.....	3
B. EL ENTORNO.....	5
1. <i>Las restricciones y el riesgo de acentuarlas.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Las oportunidades y el riesgo de perderlas.....</i>	<i>8</i>
II. PRINCIPALES DESAFÍOS AL DESARROLLO.....	11
A. MEJORAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO COMO AGENTE DEL DESARROLLO Y RECUPERAR LA CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS; EL RETO DE LA GOBERNABILIDAD.....	11
B. ARMONIZAR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y EL APROVECHAMIENTO EFICIENTE DE LOS RECURSOS NATURALES; EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD.....	15
C. AUMENTAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SU IMPACTO SOBRE EL INGRESO DE LA POBLACIÓN, EL RETO DE LA COMPETITIVIDAD.....	19
D. REFORZAR LOS CANALES PARA EL DESARROLLO DE UNA SOCIEDAD EQUITATIVA Y MULTICULTURAL, EL RETO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL.....	25
E. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO Y EL MARCO MACROECONÓMICO.....	28
III. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR.....	31
A. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA Y LOGROS DEL PERÍODO.....	31
B. DESEMPEÑO DE LA CARTERA.....	39
C. LECCIONES APRENDIDAS.....	42
IV. ESTRATEGIA DEL BANCO.....	45
A. OBJETIVOS.....	45
B. ÁREAS DE INFLUENCIA DEL BID.....	46
1. <i>Mejorar la Gestión y Transparencia del Estado.....</i>	<i>50</i>
2. <i>Apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado.....</i>	<i>53</i>
3. <i>Aumentar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios básicos.....</i>	<i>56</i>
C. RIESGOS.....	57
D. COORDINACIÓN DE DONANTES.....	58
E. SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA.....	59
V. AGENDA DE DIÁLOGO.....	60

ANEXOS

ANEXO I	Resumen del Programa Operativo del Grupo BID
ANEXO II	Productos No Financieros
ANEXO III	Acuerdos de Gestión para la Ejecución de la Cartera
ANEXO IV	Proceso de Consulta para la Estrategia
ANEXO V	Referencias

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFPS	Administradoras de Fondos de Pensiones
ATPDEA	<i>Andean Trade Promotion & Drug Eradication Act</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Comisión Europea
DPP	Departamento de Planificación y Presupuesto
EPB	Estrategia de País con Bolivia
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IED	Inversión Extrajera Directa
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
LRN	Departamento de Aprendizaje
MAS	Movimiento al Socialismo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PAIS	<i>Project Alert Information System</i>
PCR	<i>Project Completion Reports</i>
PES	Programa de Empresariado Social
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo de Acción
PRI	Departamento del Sector Privado
RE1	Departamento Regional de Operaciones 1
RES	Departamento de Investigación
RS	Régimen Simplificado de Impuestos
SBPC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad
SDS	Departamento de Desarrollo Sustentable
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Administración
SNI	Servicio Nacional de Impuestos
SNIPPRE	Sistema Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de la Preinversión
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
UEP	Unidades Ejecutoras de Proyectos
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

La fragilidad económica y política de Bolivia configuran un escenario complejo que dificulta el establecimiento de líneas estratégicas que guíen la asignación de recursos tanto internos como externos. La intensificación de la pugnacidad social, la acentuación de la fragmentación política, y la crisis de gobernabilidad que estalló en octubre del 2003, forzaron la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a un año de haber iniciado su gobierno. Su sucesor, el Presidente Carlos Mesa, ha iniciado un proceso de diálogo con los diferentes sectores del país que posibilite la adopción de medidas para superar la crisis económica y mejorar la gobernabilidad. La realización del Referendo vinculante para la explotación del gas y la Asamblea Constituyente, a llevarse adelante en el 2004 y 2005 respectivamente, serán hitos para Bolivia que pueden contribuir a manejar la crisis y mejorar el nivel de confianza o dado el grado de polarización, pueden exacerbar las tensiones.

Desafíos al desarrollo

Bolivia presenta profundas brechas geográficas, sociales y productivas que fracturan a la sociedad y cuya persistencia limita el progreso económico y social de su población. Muchas de las características que dan paso a estas desigualdades no son recientes, pero en los últimos años su presencia se ha hecho sentir de manera más aguda en los focos de conflictividad social y en un agravamiento del carácter dual de la economía. Construir puentes que ayuden a disminuir estas brechas es la tarea central del desarrollo boliviano. Estas fracturas plantean enormes retos a la sociedad boliviana que se enmarcan en las siguientes cuatro áreas:

- a. *Mejorar la capacidad del Estado como agente del desarrollo y recuperar la credibilidad en las instituciones políticas*; el reto de la gobernabilidad;
- b. *Armonizar la estrategia de desarrollo con la estabilidad macroeconómica y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales* que es el reto de la sostenibilidad;
- c. *Recuperar el crecimiento económico y aumentar su impacto sobre el ingreso de la población*, el reto de la competitividad; y
- d. *Reforzar los canales para el desarrollo de una sociedad multicultural y equitativa* enfrentando el reto de la inclusión social.

Programa del

La prioridad de la administración del Presidente Carlos Mesa es ir creando *condiciones mínimas de gobernabilidad y de estabilidad*

Gobierno

macroeconómica, que faciliten retomar el *crecimiento económico y profundizar los logros sociales*. Para ello, ha propuesto una serie de acciones en el ámbito político y económico a ser llevadas adelante en los próximos meses. El primer punto en la agenda del Gobierno, es la modificación de la Ley de Hidrocarburos para aumentar la contribución fiscal de las empresas que operan en el sector. A partir de allí el Presidente espera contar con el apoyo necesario para emprender un referendo vinculante en torno al Proyecto de Exportación del Gas, segundo punto en la agenda, el cual podría ocurrir en el segundo semestre del 2004.

El tercer punto, es la realización de una Asamblea Constituyente. Se estima que la Asamblea podría convocarse a principios de 2005, en teoría, aunque la Constitución le permite al Presidente Mesa completar el período de mandato que termina en el 2007, la Asamblea podría llamar a elecciones y con ello generar un cambio en el Poder Ejecutivo.

En el ámbito socio-económico, el plan del Gobierno persigue prevenir un deterioro de la situación macroeconómica y avanzar hacia la reducción del déficit fiscal en el marco del acuerdo Stand-By con el FMI; implementar programas de emergencia en las áreas más afectadas por los sucesos de octubre; y revitalizar la estrategia de reforma institucional para combatir la corrupción, despolitizar el servicio civil y continuar con el proceso reforma judicial.

El Gobierno ha presentado un programa compuesto por seis campos específicos: austeridad; producción, exportación y generación de empleos; solidaridad; infraestructura vial; política de hidrocarburos y control del déficit fiscal. A pesar de la expectativa del programa sobre posibles problemas sociales, la población ha reaccionado en forma positiva aumentando la credibilidad del Gobierno.

Objetivos de la Estrategia del Banco

La reducción de la pobreza en forma sostenible, es el objetivo general que se plantea la Estrategia de País del Banco con Bolivia (EPB) para los próximos años, para lo cual se apoyarán los esfuerzos liderados por el Gobierno para superar los desafíos al desarrollo económico y social del país. En las circunstancias excepcionales que enfrenta el actual Gobierno la EPB se concibe como un proceso en el cual se realizan intervenciones que en cooperación con otros donantes aminoren los riesgos de mayor inestabilidad económica y social y eviten retrocesos en los logros sociales de la última década. En esta dirección, en el más corto plazo, la EBP contempla como objetivo contribuir al reestablecimiento de condiciones mínimas para la gobernabilidad y la estabilidad macroeconómica, enmarcadas en el acuerdo del Gobierno con el FMI. Con la reducción de la incertidumbre política y económica que se espera pueda desprenderse de la realización del referendo sobre el gas, el Diálogo Nacional 2003 y la Asamblea Constituyente, se espera que el Gobierno retome una agenda de

diálogo y trabajo con la cooperación internacional, enfocada en solventar los obstáculos que impiden un crecimiento acelerado y el avance del país hacia las metas de reducción de la pobreza y desarrollo social indicadas en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). El Banco aprovechará los espacios que este proceso abra para avanzar en objetivos de más mediano plazo, específicamente: (i) crecimiento económico y desarrollo productivo sostenible, y (ii) desarrollo de un piso mínimo de servicios básicos para toda la población extendiendo los logros sociales de la década pasada.

Áreas Estratégicas

La identificación de las áreas de influencia del Banco en Bolivia durante el período 2004-2007 y los instrumentos a ser utilizados, tomó en cuenta el espacio para reformas existente en el país, el proceso político en el que está inmerso el Gobierno y el Congreso, la composición actual de la cartera, la actuación del resto de las agencias de la cooperación internacional y las lecciones aprendidas de la implantación de la estrategia anterior. Con base en estos elementos, las acciones del Banco contempladas en la EPB se organizan en torno a tres lineamientos:

- (i) *Mejorar la Capacidad de Gestión y la Transparencia del Estado*, protegiendo las iniciativas de institucionalización del aparato público que apoya el BID y promoviendo acciones para mejorar la gestión y eficiencia del Estado tanto a través de las operaciones que el Banco tiene en cada sector, como en forma transversal.
- (ii) *Apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado*, facilitando la coordinación e implementación de políticas de apoyo a la competitividad, apoyando la creación de espacios de interacción público-privado, eliminando barreras que inhiben la participación de los más pobres en el proceso de generación de riqueza y el desarrollo productivo de la pequeña y mediana empresa exportadora en el área rural y urbana.
- (iii) *Mejorar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios sociales*, con énfasis en la coordinación de acciones en los sectores de educación, salud y saneamiento para aumentar su cobertura, calidad y pertinencia cultural; fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios, generación de redes de protección social; y atención de las necesidades del proceso de desarrollo urbano, en particular, para los segmentos más pobres.

Con las nuevas operaciones, la EPB busca aumentar la focalización del Banco en los sectores para aumentar la competitividad y productividad, y las intervenciones en áreas sociales se concentrarán en mejorar la

capacidad de las ciudades para contribuir al proceso de reducción de la pobreza.

Programa operativo y productos no financieros

Las nuevas intervenciones tienen como hilo conductor el desarrollo de mejores canales de interacción entre el sector público (Gobierno Central, Municipios) y la sociedad civil y el sector privado. Con base en la situación política e institucional del país y en acuerdo con las autoridades, para el 2004 se ha identificado un programa operativo que contempla la aprobación de 5 operaciones por un monto de US\$80,5 millones y se han identificado 5 operaciones por US\$65,0 millones, cuya aprobación estaría prevista para el 2005. La concreción de estas iniciativas dependerá de la capacidad de gestión de los organismos ejecutores, del compromiso político con reformas en las áreas de manejo financiero y reformas del sector justicia, y del grado de avance durante el año en su preparación. Por otra parte, la posibilidad del Banco de mantener cierto grado de focalización, dependerá de los avances que haga el Gobierno en la coordinación de donantes, y la generación de una mayor estabilidad institucional que permita asegurar que luego de aprobados los proyectos estos contarán con el apoyo político para ser llevados adelante. La incertidumbre que introduce la Asamblea Constituyente es un factor que juega en detrimento de la concreción de operaciones con un foco institucional.

La necesidad de conciliar el crecimiento económico con equidad se traduce en el programa operativo en acciones para remover obstáculos que impiden una participación más activa de los pobres en el proceso de generación de riqueza. Las piezas centrales de esta orientación son mejorar el acceso en las áreas rurales y la disponibilidad de insumos energéticos, y garantizar la seguridad sobre los activos, en particular la tierra y la vivienda, incorporando consideraciones de equidad de género y la pertinencia cultural.

Existen disponibles en este momento US\$32,9 millones de la asignación del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) para el bienio 2002-2003 para aprobación de los proyectos identificados en ese período. De acuerdo a la fórmula vigente, Bolivia podría recibir recursos adicionales por US\$350,0 millones para el período 2004-2007.

Con las nuevas operaciones, se buscará aprovechar las sinergias con FOMIN y la CII para fortalecer el desarrollo de la pequeña y mediana empresa exportadora. En la medida en que mejore el entorno para extender el proceso de privatización, el departamento del sector privado (PRI) podría llevar adelante con CAF la privatización de las líneas de transmisión eléctrica.

Temas para el diálogo con el país

Los temas de ejecución de la cartera, serán el eje central del diálogo con las autoridades. La cartera está fuertemente orientada a apoyar reformas e inversiones con objetivos de mediano y largo plazo liderados por el país y respaldados financieramente por la cooperación internacional. Existen

muchas actividades en curso por parte de la Representación, orientadas mejorar la ejecución y que requerirán un seguimiento permanente con el Gobierno.

El enfoque propuesto en la EPB ofrece un marco de referencia que permite apoyar al país durante este período de incertidumbre política en tanto se retoma el diálogo para la actualización de la EBRP. Este enfoque se limita a definir el programa operativo para el 2004 y a identificar operaciones para el 2005, dejando abierta la discusión para el resto del período constitucional actual, esto es hasta el 2007. En la medida en que se reduzca esta incertidumbre y con base en los acuerdos que se deriven del proceso de Diálogo Nacional, se podrá sostener un diálogo más activo sobre el programa operativo para los próximos años, en torno a las áreas de focalización propuestas.

En particular, se enfatizará en el diálogo la relevancia de generar un proceso sostenido de mejoramiento del ambiente para el desarrollo del sector privado exportador, la importancia de determinar el impacto fiscal de las reformas que apoya la cooperación internacional, la profundización de las iniciativas en curso en el país para medir el resultado de las reformas, y la focalización del Banco en pocas intervenciones que coadyuven a mejorar el perfil de competitividad de Bolivia y su integración internacional.

El **fortalecimiento del rol de coordinación** del Gobierno es otro factor que se trabajará con las autoridades. Concretamente, se continuará conversando con las autoridades sobre mecanismos para reforzar la autoridad y capacidad del VIPFE para evaluar la gestión de los organismos ejecutores sobre la base de resultados verificables y cuantificables, en un marco de transparencia de acción y rendición de cuentas. Bajo este esquema, el VIPFE sería el punto focal para el seguimiento de la EPB.

Riesgos

Los riesgos asociados a la **frágil situación política**, dominan el escenario en el cual se implantará esta estrategia. Cambios súbitos en el entorno con severas rupturas de la gobernabilidad y agudización de la crisis económica pueden hacer irrelevante la estrategia desarrollada y sus objetivos de contribuir a la competitividad. El **entorno macroeconómico** es una segunda fuente importante de riesgo en particular, los aspectos asociados a la sostenibilidad fiscal y vulnerabilidad financiera. Mayores restricciones fiscales pueden traducirse en ajustes significativos a la inversión, afectando la ejecución de los proyectos del Banco.

Mientras que el BID es un contribuyente importante a los esfuerzos de desarrollo de Bolivia, el impacto de sus acciones es el resultado de la acción conjunta con otros actores, y más relevante aún, de la capacidad del Gobierno de articular a estos actores en torno a prioridades bien establecidas. En este sentido, el impacto de las acciones del Banco puede verse mitigado por **fallas de coordinación**, riesgo que si bien no es nuevo, se acentúa sin embargo en las actuales circunstancias al coincidir

con un debilitamiento significativo de la capacidad de coordinación del Gobierno.

Esta estrategia persigue, a través de sus nuevas operaciones, aumentar la focalización del Banco en las áreas que coadyuven a la competitividad. Sin embargo, la forma final que tome esta asistencia dependerá, como en el pasado, de cambios en el entorno y de la efectividad con que el país articule la ayuda del resto de la cooperación.

El mejoramiento en la ejecución de proyectos del Banco así como la puesta en marcha de las operaciones nuevas, supone que los acuerdos de gestión desarrollados con las autoridades son llevados adelante. Sin embargo, al implicar un compromiso por parte del Gobierno de reducir **la ingerencia de factores políticos en la ejecución** existe un riesgo asociado a un debilitamiento de la capacidad de las autoridades de sostener esta línea de acción frente a un deterioro del entorno político.

MATRIZ DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DEL BANCO CON BOLIVIA

Objetivo y Estrategia del País	Acciones complementarias de otras Agencias	Estrategia del BID	Acción del BID		Indicadores de Seguimiento	
			En Curso	Propuestas	De Implementación de la Estrategia BID	De la Estrategia del Gobierno
Objetivo 1. Reestablecer condiciones mínimas para la gobernabilidad y la estabilidad macroeconómica						
A) Consolidación de reformas institucionales que aumenten la transparencia y eficiencia de la acción del Estado B) Reducción gradual del déficit fiscal	BM, CAF, CE y bilaterales: Reforma Institucional FMI: Acuerdo Stand-By BM: Programa de Emergencia CAF: Apoyo al Programa Económico Suecia: Apoyo Presupuestario Holanda: Apoyo Presupuestario	<i>Lineamiento Estratégico: Mejorar la Capacidad de Gestión y la Transparencia del Estado</i> a) Contribuir a un mejor manejo fiscal, brindando acceso a recursos concesionales y mejorando la gestión y transparencia de agencias directamente vinculadas al flujo de ingresos y egresos fiscales, con un particular énfasis en impuestos, pensiones y manejo financiero.	-Préstamo Sectorial de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal -Préstamo CT reforma de pensiones -CT Apoyo al Programa Sostenibilidad Fiscal - Préstamo de Reforma y Modernización de. Aduanas - Préstamo Fort. Institucional Sostenible del Servicio de Impuestos (SIN) - Préstamo para Modernización Administración Financiera Municipal -Préstamo para Descentralización de SNIPPRE -CT Programa de Ética en la Gestión Pública	- Préstamo Programa Nacional de Transparencia Otras Actividades - <i>Public Expenditure Review</i> (con el Banco Mundial) - <i>Country Financial Accountability Assessment</i> (con el Banco Mundial) -CT y Taller Transparencia en la gestión pública	-Flujo neto de recursos al país se mantiene positivo. -Tasa de cumplimiento del 70% indicadores de eficiencia del SIN -Nivel de ahorro en las erogaciones por concepto de pensiones vinculadas a medidas correctivas alcanza acumulado de Bs.150 millones. -Porcentaje de declaraciones de comercio basadas en declaraciones de importación se ubica en 100% -Nro. de Municipios con SIGMA implantado alcanza 69 en 2004. -Presentación y discusión plan de Acción del CFAA y preparación operación de Transparencia con base a resultados.	Déficit fiscal se reduce a 6,6% del PIB en el 2004. Financiamiento del déficit en términos concesionales. Financiamiento externo financia cerca del 100% de déficit. Se alcanza un crecimiento real positivo de la recaudación de impuestos Se alcanza un crecimiento positivo de los ingresos por impuestos a las importaciones
C) Mejorar la utilización de los recursos de la cooperación internacional	Por definir con base en discusiones de la Cooperación y el Gobierno.	b) Aumentar la eficiencia en la ejecución y explorar posibilidades de reorientación de recursos para atender crisis social		-Reformular la cartera -Estudio: Revisión alineación cooperación internacional (segunda etapa , con el BM)	Tasa de desembolso* préstamos de inversión BID aumenta del 12% (2003) a 16%. (2004) <small>*desembolsos/x desembolsar</small> Ejercicio de reformulación permite reorientación de US\$30,0 millones. -Programa para mejoramiento de infraestructura básica barrios pobres definido y aprobado.	Tasa de desembolso de recursos de la cooperación internacional Se protege gastos de inversión financiados con recursos externos.
D) Reforma Judicial y Asamblea Constituyente	Por definir con base al Plan a ser presentado por el Gobierno.	c) Mejorar la gestión y administración de justicia, reducir los costos de transacción y facilitar el acceso de los sectores más vulnerables d) Apoyar al país en el proceso de discusión sobre la Constituyente	- Préstamo de Acceso a la Justicia	-Préstamo de Apoyo al Sector Justicia -CT Apoyo técnico a la Asamblea Constituyente -CT Inclusión social. Temas p/ Asamblea Constituyente	-Marco institucional para prestación de servicios de justicia a nivel comunitario implantado y operando. -Cobertura en área de Justicia Comunitaria: *Nro. de proyectos comunitarios ejecutados: 83 al 2004. *Nro. de proyectos para resolución de casos realizados por tipo de beneficiario (mujeres, jóvenes, indígenas) *Nro. de Proyectos de capacitación directa e indirecta realizados: 10 proyectos.	Seguimiento del Plan para la Reforma del Sector

Objetivo y Estrategia del País	Acciones complementarias de otras Agencias	Estrategia del BID	Acción del BID		Indicadores de Seguimiento	
			En Curso	Propuestas	De Implementación de la Estrategia BID	De la Estrategia del Gobierno
Objetivo 2. Recuperar el crecimiento económico y apoyar el desarrollo productivo sostenible						
A) Reducir riesgos ambientales	CAF, CE y Alemania: Saneamiento Básico BM: Proyectos Medio Ambiente Industria, Minería. e Hidrocarburos	Lineamiento Estratégico: Apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado a) Mejorar la capacidad del Estado para el manejo de riesgos ambientales en particular aquellos asociados a desastres naturales y al proceso de desarrollo económico	-Préstamos Fortalecimiento Institucional y Def. Est. Ambiental -Préstamo Prevención Desastres Naturales - Préstamo Protección Ambiental Social Carretera Sta. Cruz –Puerto Suárez. -CT Plan Maestro de Drenaje La Paz -CT Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Norte de La Paz- Guayaramerín -CT regional potencial del sector hidrocarburos en la región andina	-Préstamo Programa Vial del Corredor Norte-1ª Etapa -CT/INTRA Aprovechamiento y administración de recursos naturales -CT Apoyo a la estrategia de recursos hídricos -CT y Taller: sobre prevención de desastres naturales	-Inicio implementación acciones de mitigación del Corredor Sta. Cruz-Puerto Suárez -Se firma contrato e inicia implementación acciones programa desastres naturales	
B) Llevar adelante proceso de Reestructuración Bancaria y Corporativa	BM: Crédito Programático de Reestructuración del Sector Bancario y Corporativo CAF: Fondo de Reestructuración Empresarial	b) Aprovechar sinergias con Préstamo del BM y CAF para contribuir con nuevas metodologías en el saneamiento empresarial de las empresas de tamaño medio en zonas de alta inestabilidad social		-Préstamo de Innovación de Reestructuración Empresarial	Nro. Empresas en proceso de reestructuración (por definir)	-Estado de avance plan de acción para manejar Bancos débiles. -Estado de avance de las regulaciones para consolidar la supervisión de bancos -Avances en resolución de problemas de capital de los bancos -Empresas con programas de reestructuración
C) Reactivación de la inversión pública en infraestructura productiva Carreteras Riego Electrificación Rural Conexiones de Gas Domiciliario	BM: institucionalización del sector y mantenimiento de carreteras Cofinanciamiento con CAF y CE Riego: Alemania Telecomunicaciones: CAF	c) Mejora de la infraestructura productiva de apoyo a la competitividad	-Préstamo Corredor de Integración Sta. Cruz- Pto. Suárez -Préstamo Corredor Beni La Paz y Frontera Peruana -PréstamoCarretera Ventilla-Tarapaya Apoyo Sector Transporte - Préstamo Programa Desarrollo Subsector Riego y Drenaje -Red de Telecomunicaciones Redibol (PRI) -CT Fort. organismos Vialidad y Transporte	-Préstamo de Electrificación Rural -Préstamo Programa de Infraestructura Rural (caminos rurales) -Préstamo Programa Nacional de Riego -Privatización redes de transmisión (PRI) -CT. Caminos rurales -CT Apoyo al Plan de Electrificación Rural -FOMIN Seguridad Aeroportuaria -FOMIN. Fomento de la Conectividad Rural -CT Preparación Plan de Mejoras Aeropuertos Secundarios	-Se inician obras del Corredor Santa Cruz-PuertoSuárez. -Sistemas de riesgo construidos y entregados a las comunidades: 160 al finalizar el 2004 y marco institucional se mantiene. -Has. bajo riego incorporadas: 14,000 al fin de 2004. -Plan Maestro de Electrificación Rural concluido y discutido con el Gobierno y la Cooperación Internacional para definición de nueva operación y apoyo resto de los donantes	Continúan mejoras en la transitabilidad de red vial primaria Avances en Superficie bajo riego (en has) de acuerdo al Plan Nacional de Riego. Meta al 2008: 100.000 has. Nro. Hogares con acceso a electricidad
D) Consolidación cadenas productivas para la exportación	Gas: CAF Tierras: BM, DANIDA, CE, IFAD, Holanda y USAID Competitividad y	d) Mejorar el ambiente de negocios y la coordinación público-privada para la expansión de las PYMEs en sectores con potencial exportador	- Programa Sectorial de Apoyo a las Instituciones y Políticas para la Competitividad - Apoyo Institucional Fortalecimiento del Comercio Exterior -Programa de Apoyo Productivo Rural -Regularización de Tierras y Catastro Legal	-Préstamo de Apoyo al Sistema de Competitividad -FOMIN. Desarrollo de Venture Capital para pequeñas y Medianas Empresas (CAISA)	-Reducir el número de días para registrar una firma de 50 a 4 en los próximos tres años. -Cumplimiento metas de los programas desarrollados bajo el Préstamo de Fortalecimiento de Instituciones para la Competitividad	Saneamiento de la totalidad de la superficie nacional sujeta a saneamiento hasta el 2006 (56%) Aumentar la contribución de las cadenas productivas al PIB (sin hidrocarburos) de

Objetivo y Estrategia del País	Acciones complementarias de otras Agencias	Estrategia del BID	Acción del BID		Indicadores de Seguimiento	
			En Curso	Propuestas	De Implementación de la Estrategia BID	De la Estrategia del Gobierno
	Productividad: BM, CAF, CE, Suiza, Reino Unido, Canadá Microcrédito: CE, Alemania, España		-Transredes (PRI) -FOMIN. Desarrollo de Oportunidades de Comercio Electrónico -Fort. Desarrollo Entidades Microfin. -Apoyo a la Pequeña Empresa Industrial - FOMIN. Apoyo Moderniz. Registro de Comercio - CT Conciliación y Arbitraje Comercial - CT Estrategia Nacional Ciencia y Tecnología -Fortalecimiento de la Formación Técnica	-FOMIN Iniciativa Red de Microfinancieras para Remesas -CT Diagnóstico sobre Clima de Inversión -CT Negociación de Tratados de Libre Comercio -CT Plan de desarrollo potencial turístico circuito Cuzco-La Paz -PES: Pequeñas empresas productivas p/ mujeres de bajos ingresos	-Cumplimiento de metas de implementación de Acuerdos de competitividad en cadenas productivas incluidas en el préstamo de innovación. -En tierras, ejecución del programa acorde con la meta de regularización del 34% de las tierras sujetas a saneamiento en un período de cuatro años. -Desarrollo de metodología para inversión en caminos rurales. Realización taller y discusión con el Gobierno y otros donantes. -Sistema de Educación Nacional dispone de nuevo sistema de entrenamiento en educación técnica.	18% en el 2004, a 23% en el 2007. Aumentar las exportaciones de las cadenas productivas de US\$772,0 millones a US\$989,0 millones entre 2004 y 2007. Aumentar el número de trabajadores empleados en cadenas productivas de 470 mil a 700 mil entre 2004 y 2007.
Objetivo 3. Desarrollar un piso mínimo de servicios básicos para la población						
A) Programas de emergencia para atender sectores más vulnerables a la crisis	BM, CAF, Alemania, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido	<i>Lineamiento Estratégico: Eficiencia y equidad en la prestación de servicios sociales básicos</i> a) Atención a grupos vulnerables y atención a infraestructura básica para los barrios más pobres	-Programa de Atención Integral al Menor (PAM)	-Estudio: redes de protección social -Reformulación cartera e implementación proyecto PROPAIS en las áreas urbanas con mayor incidencia de la pobreza	-Cobertura de atención integral al menor de 6 años pasa de 3,8% a 12%. -Tasa de desnutrición niños (0 a 5 años) muestra descenso del 15%. -Se discuten resultados del estudio de protección social con el Gobierno. -Se aprueba reformulación de la cartera y se ejecuta 25% del programa PROPAIS.	Cobertura de Atención Integral al menor
B) Acceso a Servicios Básicos -Descentralización -Reformas sectoriales en educación, salud, saneamiento, vivienda	Descentralización: BM, Holanda, Dinamarca Educación: BM, CE, UNICEF, Alemania, España, Suecia Salud: BM, Reino Unido, Canadá, Japón Saneamiento: CE, Alemania, CAF, Suecia, Canadá	b) Contribuir a la consecución de los ODM a través de - Consolidar progreso en reformas de alcance nacional vinculadas a los ODM - Mejoras en la capacidad de provisión servicios básicos en a nivel municipal	-Préstamo Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal -Préstamos Reforma Educativa I y II -Préstamo Escudo Epidemiológico y Apoyo Reforma Salud -Préstamo Saneamiento Básico Municipios Pequeños -Préstamo Programa de Apoyo a la Política de Vivienda -Préstamo Saneamiento Básico Urbano - CT. Modernización del Transporte Público en La Paz - CT Metas y Desarrollo Milenio para Sector Agua Potable y Saneamiento en Bolivia	-Préstamo Revitalización del Centro de La Paz -Préstamo Plan Nacional de Derecho Propietario	Avances de acuerdo a lo previsto en proyectos y revisión de cartera en proyectos del área social. Descentralización: Se retoma proceso de Programas de Ajuste Institucional en Municipios. Nivel de participación actual 90% del grupo objetivo BID (75 municipalidades) Educación: Consolidación curricular en el nivel primario Nro. de distritos con Programas de Mejoramiento Educativo (PROMEs) en ejecución aumenta en 30 distritos. Nro. de estudiantes con nivel de	Tasa finalización primaria aumenta de 71,5% en el 2001 a 80,7% en el 2007. Promedio de años de estudio de la población entre 19-65 años aumenta de 7.89 a 8.42. Al 2007 tasa de mortalidad infantil se reduce a 55,2 por mil nacidos vivos. Al 2007, tasa de mortalidad materna se reduce a 279 por 100.000 nacidos vivos Porcentaje de municipios con chagas mayor a 3% se reduce a 10% en 2007.

Objetivo y Estrategia del País	Acciones complementarias de otras Agencias	Estrategia del BID	Acción del BID		Indicadores de Seguimiento	
			En Curso	Propuestas	De Implementación de la Estrategia BID	De la Estrategia del Gobierno
					<p>aprendizaje satisfactorio aumenta de 19,7% a 23.2%.</p> <p>Mejoras en marco regulatorio para provisión vivienda social</p> <p>- Saneamiento: Participación comunitaria en prioridades del sector (Nro. de Comités de Agua funcionando).</p> <p>- Nro. beneficiarios de sistemas de agua potable alcanza 300.000</p> <p>-Nro. beneficiarios de sistemas de alcantarillado 150.000</p>	Cobertura de agua potable aumenta a 80% en el 2007.

INTRODUCCIÓN

Las circunstancias políticas, económicas y sociales de Bolivia configuran un escenario complejo que ha obstaculizado el proceso de concertación sobre líneas estratégicas de corto, mediano y largo plazo que guíen la asignación de recursos tanto internos como externos. La crisis económica, el programa de erradicación de coca, y la ausencia de mecanismos de contención del impacto de la crisis sobre los más pobres, ha afectado los ingresos de la población, especialmente en áreas urbanas, propiciado un fuerte cuestionamiento de las políticas del Gobierno y del sistema político en general para afrontar la crisis.

La intensificación de los conflictos sociales, la acentuación de la fragmentación política y la crisis de gobernabilidad que estalló en octubre del 2003, forzaron la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a 14 meses de haber iniciado su gobierno. Su sucesor, el Presidente Carlos Mesa, aunque con mayor apoyo popular, enfrenta una situación quizás más apremiante debido a que este apoyo está sujeto a la producción de resultados concretos en el muy corto plazo, que de no concretarse, amenazan con iniciar nuevamente, un período de creciente conflicto en el país. Los eventos de octubre han forzado la aceleración de un proceso de transformación política y de toma de decisiones con relación al uso del gas, que han sido postergados o evitados en el pasado. Esto determina dos hitos claves para el país y para la administración del Presidente Mesa: la realización del referendo vinculante para la exportación del gas en julio 2004, y la convocatoria a una Asamblea Constituyente en el primer trimestre del 2005. La Asamblea puede llamar a elecciones generales lo que recortaría de inmediato la gestión del presidente Mesa. En este sentido, el Gobierno está trabajando con un horizonte de muy corto plazo con una agenda de trabajo que prioriza restaurar la gobernabilidad y mantener un clima de calma social a fin de asegurar la realización de estos dos importantes eventos en forma pacífica. Estos hitos moldearán la evolución política y económica de Bolivia de los próximos años, y sus resultados tienen el potencial de contribuir a reducir las tensiones, ayudar a manejar la crisis y mejorar el nivel de confianza o pueden exacerbar las divisiones y el grado de conflictividad en el país.

El proceso para definir los lineamientos estratégicos del Banco durante el período 2004-2007 ha sido sensible a este entorno. El diálogo con el país en torno a la estrategia se ha visto frecuentemente interrumpido por la inestabilidad política y social. Las discusiones sobre los aprendizajes derivados de dos años de implantación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) han perdido espacio en las discusiones de políticas públicas, las cuales han estado eminentemente orientadas a enfrentar la crisis económica y social y dar marcha a los procesos de consulta sobre el gas y la Asamblea Constituyente. El ciclo político está siendo moldeado por los hitos antes indicados más que por el período constitucional, que supone elecciones en el 2007. Este contexto ha motivado el diseño de una estrategia que ofrezca un marco para la acción del Banco en el corto y mediano plazo, concentrando la identificación de nuevas operaciones al 2004, las cuales buscan contribuir, conjuntamente con otras agencias, en la generación de un clima de estabilidad económica y social. El Banco ha buscado identificar estas operaciones en función de compatibilizar objetivos de corto y mediano plazo, resaltando sus esfuerzos de focalización hacia el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, seguridad jurídica sobre los principales activos de los pobres y mejorar la capacidad de respuesta y organización de las ciudades para prestar servicios públicos básicos. La alineación de la cartera del Banco con la EBRP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituye el principal activo del Banco para

mantener una visión de mediano plazo focalizada en la consecución de metas sociales y económicas.

Durante la elaboración de la estrategia se consultó a un número extenso de actores tanto del sector oficial, como de organizaciones de la sociedad civil, y profesionales de instituciones nacionales e internacionales que han estado vinculados con el proceso de reforma. El Anexo IV contiene un listado no exhaustivo de las entrevistas sostenidas y los grupos de discusión realizados. Adicionalmente, con asistencia de la cooperación inglesa se realizaron grupos focales para conocer la percepción sobre el BID en Bolivia. En colaboración con el Banco Mundial, se llevó adelante un estudio para conocer los planes de asistencia de las agencias de la cooperación, insumo clave para la definición de las acciones del Banco. Finalmente, se realizaron talleres y estudios que han servido para discutir con la sociedad civil, donantes y Gobierno, las acciones a tomar en las áreas de transporte, sector financiero, titulación de tierras, desarrollo rural, y agua y saneamiento y han generado importantes discusiones en torno a la sostenibilidad fiscal de Bolivia y la pertinencia de seguir adelante con un proceso de graduación que reduzca el acceso a recursos concesionales.

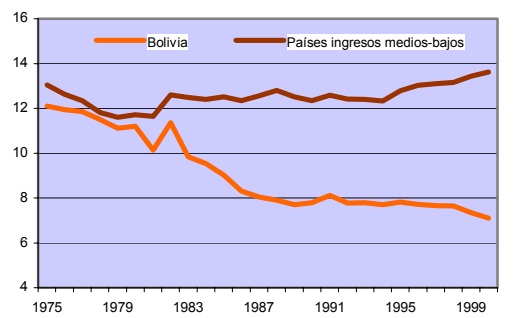
I. BOLIVIA: CONTEXTO GENERAL

A. Principales tendencias

1.1 La continuidad democrática así como la constancia en la orientación de la política económica que caracterizaron los últimos 20 años en Bolivia, es extraordinaria cuando se considera la volatilidad que prevaleció durante la mayor parte del siglo XX¹. El mantenimiento del rumbo económico, acompañado de extensas reformas en un marco democrático, hizo que Bolivia comenzara a destacarse en el contexto regional como un pionero en el proceso de reforma, permitiendo la movilización de recursos externos en la forma de ayuda oficial al desarrollo e inversión extranjera directa (IED), los cuales se constituyeron en piezas medulares de la estrategia de modernización del país. El récord establecido por Bolivia, sustentado en disciplina monetaria y cambiaria, reforma financiera, apertura comercial, desregulación y privatización de sectores productivos, reforma educativa, reforma de pensiones y la descentralización, difícilmente igualable por otros países de la región², unido a su bajo nivel de ingreso y elevada pobreza, le hicieron beneficiario de la iniciativa de reducción de deuda para países pobres altamente endeudados original y ampliada (HIPC en sus siglas en inglés) en 1998 y 2001, respectivamente, mediante la cual la deuda externa, considerada como una de las principales restricciones al desarrollo sostenido de Bolivia, se redujo en más del 50% en valor presente neto.

1.2 Con este precedente, no sorprende que para muchos, en particular para los propios bolivianos³, resulte contradictorio que todo este esfuerzo no haya rendido los frutos esperados en crecimiento, estabilidad macroeconómica y principalmente, reducción de la incidencia de la pobreza. El PIB total y per-cápita crecieron al 3,5% y 1,1% interanual entre 1990 y 2001 respectivamente, tasas relativamente modestas cuando se les compara con la experiencia de países de ingresos medios bajos. Este desempeño no ha sido suficiente para cerrar la brecha de ingresos con el resto del mundo (Gráfico I). La recesión de los últimos cuatro años ha dado paso además a una tendencia regresiva del ingreso, situación que fue característica de los años previos a la reforma de mediados de los '80.

Gráfico I: Relación del ingreso per-capita¹ con respecto a los EEUU



Ingreso Per-Capita, paridad del poder de compra, dólares corrientes.
Fuente: World Development Indicators y cálculos BID.

¹ Entre 1952 y 1985 la duración promedio de la gestión de gobierno apenas alcanzó año y medio. De 21 presidentes, 13 ascendieron por vía militar. En 1985, se logra un acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país y las fuerzas armadas, que dio paso a la recuperación de la democracia, a la conformación del sistema político que se conoce hoy y a los principios centrales del programa económico.

² En los índices de reforma elaborados por el BID para la década de los 90s (ver Lora, Eduardo, 2002 y Lora y Panizza 2002), Bolivia lidera la lista, aventajando a Jamaica, República Dominicana, Perú y Argentina.

³ En el contexto regional, los bolivianos son los que expresan un mayor rechazo al programa de reformas (Lora y Panizza, 2002).

- 1.3 En el ámbito macroeconómico, pese a las reformas en el sector público, acceso a financiamiento altamente concesional, y al exitoso alivio de deuda externa gestionado por las autoridades y apoyado por la comunidad financiera internacional, la situación fiscal ha experimentado un serio deterioro. La trayectoria ascendente del déficit fiscal, que en el 2002 alcanzó 8,9% del PIB, revela que Bolivia no está en una situación fiscal sostenible, lo que afecta la creación de un entorno que estimule el crecimiento económico, la inversión privada y la generación de empleos. El aumento del servicio de la deuda que ha ido en paralelo con la ampliación de la brecha fiscal, ha erosionado las ventajas de corto plazo del HIPC. En efecto, el crecimiento del déficit fiscal ha sido financiado en términos no concesionales, principalmente mediante endeudamiento interno, lo que ha significado un aumento de la deuda interna en más de 10 puntos del PIB. Como resultado de esta evolución, la razón de valor presente de la deuda total, incluyendo externa e interna, estuvo en el 2002 en 45%, muy superior a lo previsto bajo la iniciativa HIPC ampliada en el 2001 (34% del PIB).
- 1.4 En reducción de la pobreza, son innegables los avances que ha hecho el país en indicadores no monetarios a través de un mejoramiento en la cobertura de servicios sociales, dando paso a una reducción del porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 70,9% en 1992 a 58,6 en 2001. Esta tendencia se sustentó en el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas urbanas, donde el porcentaje de NBI cayó de 53% en 1992 a 39% en 2001 (2 millones de personas). Contrariamente, las mismas políticas se han mostrado menos efectivas para aliviar la intensidad y proliferación de la pobreza en zonas rurales, la cual afecta al 90% de la población -2,8 millones de personas-, lo que denota un progreso muy menor con respecto al índice de 94% registrado en 1992. En términos de indicadores monetarios, la recesión de los últimos 5 años ha revertido el escaso progreso observado durante los '90 en particular en las áreas urbanas. Bolivia continúa siendo uno de los países más pobres de la región, con niveles de incidencia de la pobreza y pobreza extrema del 64,3% y 37,1% respectivamente, para el 2002.
- 1.5 Las elecciones de junio de 2002 cambiaron el mapa político del país. Los partidos tradicionales más importantes, que en elecciones previas lograron retener hasta un 90% de los votos, apenas alcanzaron el 48% en el 2002. La emergencia de partidos con base indígena como una fuerza política importante fue uno de los resultados más notables de las elecciones de 2002. El Movimiento al Socialismo (MAS) cuyo principal representante es el líder indígena de los productores de coca, llegó al segundo lugar en las elecciones presidenciales con el 20,94% de los votos, obteniendo 47 de los 150 puestos en el Congreso. En este contexto, la perpetuación del sistema de gobierno por coaliciones mostró sus limitaciones para manejar la creciente diversidad política en el país y dirimir diferencias en torno aspectos claves para el desarrollo económico de Bolivia, como el aprovechamiento de las reservas de gas. La crisis de gobernabilidad que estalló en octubre y que forzó la salida del presidente electo Gonzalo Sánchez de Lozada a un año de iniciada su gestión, tuvo como detonante la decisión del Gobierno de iniciar el proyecto de exportación de gas a los Estados Unidos, expresando el elevado nivel de desconfianza y descontento de la población con el Estado, y la ausencia de una visión común para el desarrollo del país.

- 1.6 Estos resultados sintetizan las profundas brechas geográficas, sociales y productivas que fracturan a la sociedad boliviana y cuya persistencia limita el progreso económico y social de su población⁴⁵. Muchas de las características que dan paso a estas desigualdades no son recientes, pero en los últimos años su presencia se ha hecho sentir de manera más aguda en los focos de conflictividad social que afectan a Bolivia y en un agravamiento del carácter dual de su economía (Cuadro I). *Construir puentes que ayuden a disminuir estas brechas es la tarea central del desarrollo boliviano.*

Cuadro I- Las Tres Brechas en el Desarrollo Boliviano

La brecha geográfica. Prácticamente todos los estudios sobre crecimiento identifican a la complicada topografía del país, combinado con la climatología extrema y su condición de país mediterráneo, como uno de los principales obstáculos a la viabilidad económica de Bolivia⁶, en particular de las áreas más elevadas. Por un lado, esto encarece la creación y mantenimiento de infraestructura vial, dificultando la integración de las distintas regiones del territorio Boliviano y de éste con el resto del mundo. El potencial y capacidad productiva de Bolivia varía de región en región, con las áreas de los Llanos y de los Valles con tasas de crecimiento del PIB de 5% y 4% respectivamente concentrado en la agricultura e industria manufacturera, frente a 3% en las zonas altas del Altiplano, región con una vocación eminentemente minera. Adicionalmente, los llanos, y en particular el Departamento de Santa Cruz, se ha convertido en un receptor de población, registrando un aumento del 46% entre 1992 y 2001, más del doble del observado en el Altiplano. A pesar de esto, ha registrado una reducción del porcentaje de población con NBI de 30% en el mismo período, lo que contrasta con 5% en las zonas altas. Los Valles, aunque en magnitudes más moderadas, muestra tendencias similares a los Llanos aunque con un nivel de urbanización mucho menor. La coexistencia de tres países en uno⁷, diferenciados por sus características geográficas y demográficas, es un factor central que sigue influenciando el desarrollo boliviano.

La brecha étnica y rural. Ámbito rural, condición indígena y pobreza están estrechamente ligadas en Bolivia. La desigual distribución del ingreso y las inequidades en el acceso a servicios sociales básicos se vuelve más notorio cuando se toman en cuenta la etnia y el medio geográfico. En el 2002 se estimó que el 68% de la población urbana cuyo idioma materno era Quechua, Aymara o Guaraní se hallaba en situación de pobreza, y el 40% en situación de extrema pobreza. Estos porcentajes se reducen a 51% y 26% respectivamente, para las personas cuyo idioma materno es el español. En el ámbito rural la incidencia de la pobreza y pobreza externa para la población indígena y originaria se eleva a 91% y 70% respectivamente, y a 75% y 41% para los no indígenas.

La brecha productiva. La política de capitalización dio paso a la conformación de empresas con capacidad de atracción de capital foráneo facilitando su expansión e integración con el resto del mundo. Entre 1990 y 2002, el crecimiento promedio interanual en los sectores económicos vinculados a la capitalización fue de 6,6% (gas, 6,8%; electricidad, 5,6%; comunicaciones, 11,5%, establecimientos financieros, 6,1%), aumentando su participación en el PIB de 17% a 32%. Esto contrasta con el crecimiento de 2,3% alcanzado por el resto de la economía. También han surgido o consolidado sectores capaces de competir en los mercados internacionales (soja) sobreponiéndose a un contexto externo e interno adverso. Estos dos segmentos generan el 65% del PIB del país, pero apenas representan el 4% de los establecimientos productivos y el 8,7% del empleo. En el otro extremo, se encuentran la mayoría de las unidades productivas, esencialmente vinculadas al mercado doméstico con un nivel de empleo 10 veces superior al segmento anterior (83% del total de empleo) pero generando el 26% del PIB. A diferencia de otros países pioneros en reformas, las reformas en Bolivia no lograron el desarrollo de actividades capaces de generar empleos y aprovechar las ventajas que surgieron bajo el nuevo marco de políticas, en particular, la apertura de mercados externos aún en condiciones preferenciales. A mediados de los 90s, ya se señalaba que los frutos del programa de ajuste en cuanto a crecimiento y reducción de la pobreza tardarían en realizarse en Bolivia⁸. La existencia de factores geográficos (climas extremos, topografía y mediterraneidad) unido al bajo nivel educativo de la población, colocaban al país en una posición muy débil para aprovechar los beneficios de una estrategia de crecimiento basada en el sector privado.

B. El Entorno

- 1.7 Superar estas brechas y acercar a la sociedad boliviana a las metas de desarrollo que se trazó en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), supone que el ritmo de mejoría observado en los 90s se sostendrá e inclusive acelerará en las

⁴ Naim, Moisés (2003).

⁵ Morales y Sachs (1988) destacan además el factor ideológico con relación al rol del Estado en el desarrollo, como un aspecto más que divide a la sociedad boliviana y el cual constituye un obstáculo más a superar.

⁶ Una excelente sistematización se encuentra en Kaufmann et al (2001). Para una revisión más detallada ver Choque et al (2000) y Urquiola et al (1999).

⁷ Urquiola et al (1999).

⁸ Morley, S. (1994).

próximas dos décadas. Condiciones iniciales superiores a las de hace 10 años constituyen, sin duda, un factor que juega a favor de este objetivo. El entorno en el cual deberá concretarse esta tarea ofrece oportunidades y riesgos que deben ser manejados. El descubrimiento de cuantiosas reservas de gas, la estructura de edad de la población, el proceso de urbanización y la migración de la población hacia las zonas de los llanos ya están alterando la fisonomía económica, social y política del país, acrecentando las demandas y necesidades de la sociedad por servicios sociales, mayores y mejores oportunidades económicas, participación política y buen gobierno, en un ambiente político caracterizado por la fragmentación política y en condiciones económicas de gran estrechez fiscal, un sistema bancario debilitado y un sector productivo cuyas condiciones financieras y operativas dificultan su ajuste a las circunstancias actuales.

1. Las restricciones y el riesgo de acentuarlas

- 1.8 *Aumento de la volatilidad electoral, mayor fragmentación de la estructura de partidos e incertidumbre política.* Bolivia está inmersa en un proceso de transición política que puede venir acompañado de mayor conflicto social. La administración del Presidente Carlos Mesa está en una carrera acelerada por definir procesos que le den salida al elevado nivel de descontento social. La discusión en el país está planteada en términos de posiciones ganadoras y perdedoras, en particular, con relación al gas y al programa de erradicación de cultivos de coca y con fuerte confrontación en el ámbito regional. El país requerirá de una gran madurez política y democrática para que tanto el Referendo sobre el gas, como la Asamblea Constituyente reduzcan la tensión y la incertidumbre.
- 1.9 *Reducción flujos privados de capital.* La reducción de las entradas de capital en cerca de 10 puntos del PIB por efecto de la culminación de los compromisos de la capitalización de empresas, así como la sequía de los flujos financieros a los mercados emergentes a partir de 1998, fue quizás el hecho externo que más marcó el desempeño macroeconómico de Bolivia en los últimos cuatro años. Si bien el reestablecimiento de estos flujos a los niveles previos a 1998 escapa en buena medida al ámbito de acción de las autoridades bolivianas, la situación política y la incertidumbre en torno a la agenda para atender problemas en el sector bancario y corporativo, acentuarían el problema de sequía de recursos externos privados.
- 1.10 *Pérdida de fuentes importantes de ingreso y empleos.* La erradicación de cultivos de coca se ha transformado en un motivo de pugnacidad social y desaceleración económica al sacar del circuito económico alrededor de 3 puntos del PIB, afectar el ingreso de unas 150 mil personas vinculadas directa e indirectamente a esta actividad con el consecuente empobrecimiento de los agricultores que subsistían del cultivo de la coca y que no han encontrado otro cultivo comparable. La escasa generación de empleos en las áreas más dinámicas de la economía y la recesión en los sectores empleadores, es un factor que tiende a hacer de este éxito de la sociedad boliviana en la lucha contra las fuentes de corrupción del Estado, una fuente de tensión social e inestabilidad.

- 1.11 *Bajo impacto distributivo del crecimiento.* Bolivia no es sólo uno de los países más pobres de Latinoamérica sino también uno de los más desiguales de la región. El 20% de la población urbana más pobre retenía el 4% del ingreso urbano agregado, mientras que el 20% de la población con más altos ingresos retuvo el 54% del ingreso. El crecimiento económico de los 90s y su desaceleración a partir de 1999, revela un bajo impacto de la expansión económica sobre la equidad. De acuerdo a cálculos oficiales⁹, por cada 1% de aumento del ingreso per-cápita, la incidencia de la pobreza se reduce en 0,6% en el área urbana y 0,3% en el área rural. Esta elasticidad asciende a 0,94% para los países de la región¹⁰ y a 1% para el grupo de países en desarrollo¹¹. La inequidad presente en Bolivia emana no solamente de una concentración del ingreso en el segmento más rico, sino también, de una desigualdad marcada entre los segmentos más pobres. Esta característica, que distingue al problema de la desigualdad en Bolivia en el contexto latinoamericano, es una de las principales restricciones a superar para poder aumentar la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza¹².
- 1.12 *Recesión económica y vulnerabilidad del sector financiero.* Uno de las situaciones más apremiantes del entorno boliviano es la debilidad de su sector productivo y vinculado a ello la creciente fragilidad del sistema financiero. El choque en los flujos de capital, los efectos de fenómenos naturales como El Niño sobre la actividad agrícola, el programa de erradicación de coca, el repunte del contrabando por efecto de la abrupta devaluación del tipo de cambio en Brasil (1999) y Argentina (2001), y la caída en el consumo interno, han afectado a las empresas y en particular a las orientadas al mercado interno y al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Una depreciación acumulada del tipo de cambio del 42% y una inflación del 10%, ha afligido la salud financiera de muchas empresas que han operado tradicionalmente con descalces cambiarios, dificultando el cumplimiento de sus obligaciones financieras. Siendo los bancos los principales acreedores, la cartera en mora se ha incrementado de 6,3% a 20% entre 1995 y 2002. La ausencia de instrumentos legales modernos que permitan conducir un proceso transparente y expedito de liquidación y reestructuración de empresas sólo tiende a socavar la posibilidad de muchas firmas de ajustarse a las nuevas circunstancias, y perpetúa la renuencia de los Bancos a aumentar su exposición mediante una expansión de su cartera de créditos.
- 1.13 *Crisis fiscal.* La reforma de pensiones, la dolarización de partidas de gasto, la recesión económica y la estrategia de endeudamiento seguida en los últimos tres años, han sentado las bases para una posición fiscal crónicamente precaria. El déficit del sistema público de reparto en 2002 alcanzó 5% puntos del PIB, tres veces el nivel estimado al momento de introducir la reforma en 1996. La caída en la recaudación por efecto de la desaceleración económica, y la congelación de los precios de los combustibles en el mercado interno, han agravado la situación. En el 2002, el déficit con y sin pensiones alcanzó 8,8% y 3,5% del PIB, respectivamente.

⁹ UDAPE (2003).

¹⁰ Banco Mundial (2000).

¹¹ Dollar y Kraay (2001).

¹² Hernani (2003).

La fragilidad fiscal acrecienta la vulnerabilidad financiera de la economía boliviana y deteriora el clima de inversión¹³.

2. Las oportunidades y el riesgo de perderlas

- 1.14 *El alivio de deuda HIPC*, al permitir una reducción del saldo de deuda pública externa en valor presente neto en un 60%¹⁴ y liberar recursos externos del orden de 1 punto del PIB durante los próximos 15 años es sin duda un elemento favorable aunque claramente insuficiente para compensar la abrupta caída en flujos privados de capital. Sin embargo, la persistencia de un elevado déficit fiscal ha tendido a erosionar las ganancias de la iniciativa.
- 1.15 *El gas*. Con un monto 11 veces superior al de 1999, Bolivia pasó a ser el segundo país de la región con el mayor nivel de reservas, después de Venezuela, y 15avo en el mundo. En los próximos 10 años la explotación de este recurso podría significar ingresos fiscales adicionales de hasta un 50% para toda la década o, solamente, un 10%. Los escenarios implican una gran volatilidad dependiendo de factores como evolución de los mercados, tasas de interés, etc. Por otra parte, el descubrimiento de reservas de gas abre la posibilidad de aliviar restricciones de flujos privados de capital, e incentivar la IED. Evitar que esta riqueza en hidrocarburos se convierta en una fuente de inestabilidad macroeconómica, corrupción del Estado, desigualdad y pobreza es un enorme reto, sobre todo cuando se contrapone con la debilidad en las instituciones fiscales, baja capacidad de gestión en el sector público y ausencia de mecanismos para orientar el desarrollo de las regiones que resultarán las más beneficiadas. La mayoría de los países menos desarrollados que son ricos en hidrocarburos no se han salvado de sus efectos negativos. Bolivia, en su objetivo de reducir la pobreza y las inequidades, deberá tratar de hacerlo.
- 1.16 *Oportunidades de integración internacional y regional*. Bolivia tiene acceso preferencial a los más importantes mercados desarrollados a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), y beneficios adicionales especiales como estímulo a la lucha anti-drogas¹⁵. Junto a estas preferencias otorgadas por los países industrializados, Bolivia ha negociado la participación en otros regímenes multilaterales o bilaterales donde destacan en el ámbito regional la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR. Al mismo tiempo, el crecimiento acelerado de la producción industrial en mercados emergentes en particular China, está generando una demanda importante de productos básicos e intermedios que abre ventanas de oportunidad para diversificar y promover las exportaciones de Bolivia que sin embargo, no están siendo aprovechadas en todo su potencial¹⁶.

¹³ Durante los primeros 4 meses del 2003, Standard & Poor's and Moody's redujeron la calificación de riesgo de Bolivia, reflejando tanto la situación financiera como fiscal del país. Esto encarece el crédito a Bolivia, tanto para el sector público –mercados voluntarios– como privado.

¹⁴ Incluye alivio adicional voluntario recibido de negociaciones bilaterales (*beyond HIPC*).

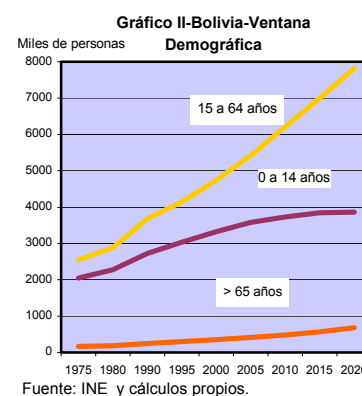
¹⁵ El *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) aprobado en mayo del 2002, extiende el acceso preferencial de Bolivia al mercado de los Estados Unidos hasta diciembre del 2006 ampliando el conjunto de productos que se benefician de la iniciativa para incluir ramas productivas con potencial exportador y capacidad de generación de empleos, como es el caso de textiles.

¹⁶ Con base en análisis econométricos, las relaciones de Bolivia con los países de Asia del este muestra que existe un potencial de comercio que no está siendo aprovechado. Las mayores divergencias entre las

Estas ventajas no son estáticas. La incorporación de China a la OMC y la entrada en vigor del ALCA abrirá nuevos espacios para el crecimiento de las exportaciones bolivianas, aunque también erosionará el valor económico de las preferencias actuales. Por otra parte, Bolivia está localizada en el centro de Suramérica lo que le otorga un rol estratégico como espacio de interconexión de la infraestructura regional pudiendo derivar beneficios importantes de su participación en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

- 1.17 *La urbanización.* El proceso de urbanización ha contribuido a reducir la dispersión de la población en el territorio lo que al ir acompañado por mejoras en la provisión de servicios públicos, sociales y económicos en las ciudades principales¹⁷ coadyuvó sin duda a la reducción en el índice de necesidades básicas insatisfechas registrado en la última década. Los problemas de congestión que potencialmente surgen con un proceso de urbanización acelerado como el que registra Bolivia (3,8% interanual entre 1992 y 2001), han sido amortiguados y si se quiere diferidos, por un patrón de urbanización en el cual no se observa la primacía de una sola ciudad. El 64% de la población urbana (3,3 millones de personas) se encuentra distribuida en tres ciudades principales: La Paz (28%), Santa Cruz (22%) y Cochabamba (14%). Sostener y aumentar la contribución de esta tendencia en la reducción de la pobreza y en la conformación de un mercado doméstico más profundo, requiere que las ciudades se preparen para responder a las demandas diversas que acompañan la transición del campo a la ciudad, tanto en servicios sociales como en empleos, así como dotar a los inmigrantes rurales del capital humano necesario para insertarse exitosamente en los centros urbanos. Bolivia debe prepararse para evitar que este proceso se traduzca en una urbanización de la pobreza como ha sido el caso en otros países en desarrollo.

- 1.18 *La transición demográfica.* Además del elevado crecimiento poblacional, la población boliviana es bastante joven, y junto con Honduras, Guatemala y Nicaragua, tiene una de las tasas de dependencia económica más altas de la región. Bolivia está todavía en una etapa temprana del proceso de transición demográfica con relación al resto de América Latina, con un 39% de su población menor a los 15 años. No obstante, luego de tres décadas de crecimiento, este segmento tiende a estabilizarse en tanto que el grupo en 'edad productiva' (15 a 65 años) entra en una etapa de crecimiento sostenido.



Esto abre una ventana de oportunidad demográfica relativamente larga para Bolivia en la que cada año ingresarán al mercado laboral más de 100 mil trabajadores. Aprovechar esta ventana a los fines de reducción de la pobreza, equidad y ahorro, exige mejorar la capacidad del aparato productivo de generar empleos y la calidad y cobertura de servicios sociales, en particular de la educación. Adicionalmente, esta

exportaciones potenciales y las actuales se aprecian con Japón, Corea del Sur y China. China, por ejemplo, es un socio significativo de Bolivia en estaño, antimonio, cueros y cobre, representando el 40%, 55%, 21% y 97% de las exportaciones totales de esos productos.

¹⁷ Banco Mundial (2000b).

situación abre la oportunidad de solventar la brecha fiscal derivada de la reforma de pensiones mediante una tributación más efectiva de las generaciones productivas actuales.

II. PRINCIPALES DESAFÍOS AL DESARROLLO

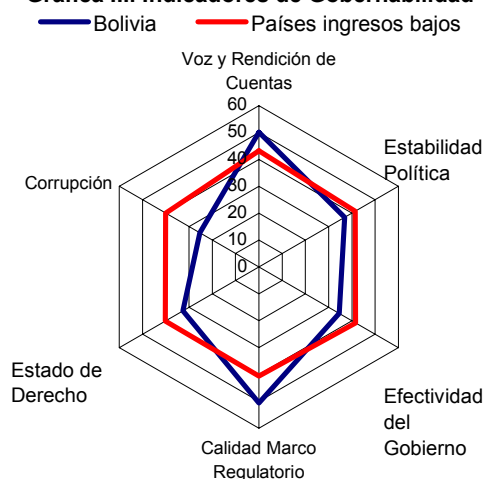
2.1 El manejo de las oportunidades y riesgos que el entorno presenta será clave para que Bolivia pueda seguir avanzando en los objetivos de reducción de la pobreza y bienestar económico y social a que sus ciudadanos aspiran. Abordar con éxito esta tarea supone atender una serie de desafíos que se enmarcan en las siguientes cuatro áreas:

- a. *Mejorar la capacidad del Estado como agente del desarrollo y recuperar la credibilidad en las instituciones políticas;* el reto de la gobernabilidad;
- b. *Armonizar la estrategia de desarrollo con la estabilidad macroeconómica y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales,* el reto de la sostenibilidad;
- c. *Aumentar el crecimiento económico y su impacto sobre el ingreso de la población,* el reto de la competitividad; y
- d. *Reforzar los canales para el desarrollo de una sociedad equitativa y multicultural,* el reto de la inclusión social.

A. Mejorar la capacidad del Estado como agente del desarrollo y recuperar la credibilidad en las instituciones políticas; el reto de la gobernabilidad

2.2 La modernización del Estado Boliviano ha sido un proceso de amplia cobertura que ha abarcado a los diferentes poderes públicos, en particular, a las instituciones del gobierno central y gobiernos subnacionales. Sin embargo, los logros son todavía moderados. En el contexto de países con similar nivel de ingreso, Bolivia destaca en sus esfuerzos en crear canales de participación y control y en la calidad de su marco regulatorio, pero se encuentra rezagada en otros espacios que afectan la gobernabilidad como por ejemplo control de la corrupción, estado de derecho y efectividad del Gobierno (Gráfico III). Estas falencias del Estado boliviano se constituyen en los principales obstáculos para alcanzar resultados, sean éstos en el ámbito económico, social o político. También han probado ser las más complejas de superar debido al arraigo del sistema político a prácticas patrimonialistas.

Gráfica III. Indicadores de Gobernabilidad



Fuente: D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi (2003). World Bank Policy Research Working Paper 3106.

- 2.3 La estabilidad política en Bolivia se ha sustentado en un sistema de coaliciones entre un número elevado de partidos con representación parlamentaria en el cual la administración pública juega un rol estratégico para la gobernabilidad, al convertirse en un medio para posibilitar alianzas políticas que permitan al nuevo gobierno llevar adelante una agenda de reformas¹⁸. El funcionamiento de este modelo patrimonialista, entra en contradicción con las iniciativas de institucionalización del aparato público emprendidas en los últimos años para enfrentar los problemas de corrupción y mejorar la efectividad del Gobierno, puesto que éstas reducen el espacio de negociación disponible para mantener cohesionada a la coalición. Es decir, las reformas en el sector público se han tropezado con la ausencia de reforma en el sistema político.
- 2.4 Este sistema de coaliciones ha derivado en una administración pública muy debilitada cuya profesionalización, a través de la conformación de un servicio civil que acumule capacidades y experiencias necesarias para la gestión pública¹⁹, enfrenta grandes obstáculos políticos. Este clientelismo se extiende hacia los municipios desvirtuando con ello los mecanismos de control y disciplina que ofrece la ley²⁰ para fomentar la responsabilidad local. Todo ello socava la efectividad del gobierno para formular, gestionar, e implementar políticas y la provisión de servicios.
- 2.5 El clientelismo que ha estado presente en el Estado boliviano ha conducido a una crisis de credibilidad en donde instituciones claves como la policía, los partidos y el Congreso gozan de muy poca confianza en la población (inferior al 40%)²¹ y el 76,1% de los bolivianos considera que en el período democrático el nivel de corrupción es igual o mayor que durante la dictadura, tendencias que son más marcadas en la población indígena y originaria. En comparaciones internacionales Bolivia perfila como uno de los países más afectados por la corrupción ocupando el lugar 71 sobre una muestra de 80 países en el ranking del *World Economic Forum* para 2002, y el lugar 89 en similar comparación realizada por *Transparency International*²². El poder judicial ha sido también sensible a esta dinámica política siendo que la alternancia de partidos en la administración del gobierno ha provocado una elevada inestabilidad en el Poder Judicial socavando la credibilidad sobre la capacidad del Estado de hacer valer las normas y los contratos.
- 2.6 Igualmente, la historia boliviana contiene episodios que han alimentado la desconfianza de la población sobre la relación sector público-sector privado, donde destaca el manejo del sistema político para beneficiar a tres grupos económicos vinculados a la producción de estaño durante las primeras décadas del siglo pasado²³. La percepción entre los empresarios de que las políticas del Gobierno favorecen a grupos económicos particulares y han perdido neutralidad, también se

¹⁸ Ver Villoria, M. (2002).

¹⁹ Ver Banco Mundial (1999).

²⁰ Banco Mundial (2000a) y Seligson (2003).

²¹ La Iglesia Católica emerge claramente como la institución más creíble en el país (68,6%) lo cual además fue claramente reflejado en las distintas mesas del Diálogo Nacional 2000. Seligson, (2003).

²² World Economic Forum (2003) and Transparency International (2003).

²³ Morales y Sachs (1988).

ha acrecentado desde 1999, tal y como ha sido reportado en los indicadores del World Economic Forum²⁴. La alta percepción de corrupción en el sistema aunado a la experiencia de colusión Estado-Sector Privado, ayuda explicar el que un 70% de la población rechace el proceso de privatización²⁵. Esto se hizo más evidente en el 2000, con la privatización de los servicios de agua en Cochabamba. Esta iniciativa, que fue abortada por las violentas reacciones y protestas callejeras a que dio lugar, se ha transformado en un ejemplo frecuentemente usado de lo que podría ser una tendencia que no desaparecerá ni pronto, ni fácilmente.

- 2.7 Adicionalmente, pese a la preeminencia de la población indígena en el país (62% de acuerdo al Censo 2001), y que la Constitución Política del Estado y las leyes bolivianas reconocen una serie de derechos colectivos a los pueblos indígenas, originarios y campesinos, los derechos garantizados por la ley adolecen de deficiencias reglamentarias, carecen de instrumentos de implementación y en algunos casos no existen mecanismos de difusión que den a conocer los avances realizados. Lo anterior genera un ambiente político de desconfianza por parte de los pueblos indígenas sobre la voluntad política del Estado para hacer efectivos los derechos que se les han reconocido, lo cual constituye un factor de tensión.
- 2.8 Con la mayor fragmentación y polarización política que resultó de las elecciones de junio de 2002 y pese a los signos de agotamiento del mecanismo de coaliciones para garantizar la gobernabilidad, las tensiones entre la necesidad de proteger y profundizar las reformas institucionales y políticas, y la perpetuación de un sistema patrimonialista se ven exacerbadas. Esto plantea enormes desafíos para avanzar reformas necesarias en descentralización, institucionalización, administración de justicia, reforma fiscal y tratamiento transversal de los temas de inclusión social.
- 2.9 **Descentralización.** Dada la creciente responsabilidad como proveedores de servicios regionales y locales, los gobiernos municipales y las prefecturas tienen la capacidad de influenciar positiva o negativamente, las percepciones de la población con relación a la eficiencia y transparencia del Estado, por lo que resulta indispensable aumentar su capacidad de respuesta a las necesidades de su electorado. Pese al reconocimiento de la importancia de la gestión local y los recursos que se han destinado para fortalecerla, tanto en el ámbito sectorial (educación, salud, etc.) como transversal (administración financiera), la debilidad en las instituciones locales permanece. Esto responde en buena medida a la estructura de incentivos que introducen las reglas que norman la descentralización (Ver Cuadro II) y que impiden que ésta se convierta en un mecanismo efectivo de desarrollo económico y local. Así, la descentralización debe ser vista como un proceso que debe mejorarse y que ofrece un potencial importante para mejorar la gobernabilidad en Bolivia.
- 2.10 **Afianzar iniciativas de institucionalización en la administración pública.** La estrategia de brindar autonomía gerencial y financiera a segmentos del Estado ha sido la ruta usada en Bolivia para romper con la dinámica patrimonialista y permitir

²⁴ Lora, E.; U. Panizza y M Quispe (2003), acompañan este indicador con otras medidas que revelan el descontento de la población boliviana con las reformas.

²⁵ Lora y Panizza (2002).

la conformación de agencias con capacidad de formulación e implementación de políticas y regulaciones. El Banco Central, las Superintendencias reguladoras del sector privado, y la Corte Nacional Electoral, han sido experiencias exitosas que han logrado permanecer en el tiempo. Las iniciativas en marcha como la del Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Nacional de impuestos Internos, y el Servicio Nacional de Caminos atacan nichos importantes de corrupción. Al ser los más propensos a sufrir retrocesos y enfrentar obstáculos en su implementación deben recibir especial atención durante este período de turbulencia política para asegurar que la situación de transparencia en el manejo de los recursos públicos no se vea deteriorada.

Cuadro II. Desafíos del Proceso de Descentralización

La asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno para la provisión de servicios sociales y económicos, implica una fractura en su organización y en la toma de decisiones lo cual dispersa la responsabilidad e impide el ejercicio de un verdadero control social por parte de los beneficiarios. En particular, las prefecturas –el nivel intermedio- no desempeñan un rol acorde con la naturaleza de los problemas de carácter regional que son tan marcados en Bolivia y que tenderán a acentuarse dados los patrones de migración interna y el desarrollo del gas.

Los mecanismos de transferencia de recursos, están divorciados de cualquier indicador de resultados, generando poco o ningún incentivo al eficiente uso de los mismos. Esto, unido a la fragmentación de la responsabilidad, hace muy difícil que las iniciativas orientadas a mejorar la gestión tengan éxito.

Pese a los esfuerzos por guiar la utilización de recursos a nivel municipal con incentivos financieros (Política de Compensación), ha resultado difícil compatibilizar la autonomía local con políticas sectoriales en áreas como infraestructura productiva, salud y saneamiento así como acuerdos para asegurar el buen mantenimiento de las inversiones. La diversidad cultural y geográfica de Bolivia, aunado a la dispersión de la población, hacen más urgente la necesidad de coordinar la acción de los distintos niveles de gobierno para conseguir resultados ya sean éstos específicos a las necesidades económicas y sociales locales, o como parte de metas nacionales (como las planteadas en la EBRP).

Finalmente, las transferencias intergubernamentales sostienen financieramente la acción local, y las demandas por mayores flujos sustituyen las iniciativas locales por desarrollar mejores estructuras impositivas, reduciendo incentivos para la responsabilidad fiscal local afectando la sostenibilidad de la acción pública.

- 2.11 ***Completar y profundizar reformas en transparencia fiscal y financiera.*** Entre éstas se destaca la extensión del Sistema Integrado de Gestión y Administración (SIGMA) a los municipios y el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias, donde debe buscarse el desarrollo de un marco legal que coadyuve a la responsabilidad fiscal a nivel central, prefecturas y gobierno municipal. Vinculado con esto, debe comenzar a desarrollarse un marco para el adecuado manejo fiscal de los ingresos provenientes de las reservas de gas.
- 2.12 ***Administración de Justicia.*** El Poder Judicial no ha estado exento de los problemas que se desprenden de la elevada inestabilidad laboral en el sector público produciendo desconfianza y una aversión generalizada al sistema. Las decisiones judiciales no están basadas en criterios uniformes y previsibles, generando dudas sobre los resultados de los procesos y de la aplicación de las previsiones legales. Similarmente, los querellantes y ciudadanos que demandan un trámite deben enfrentar demoras extraordinarias. En el ámbito administrativo, existen problemas específicos entre los que se incluye la ausencia de información y de jurisprudencia para el adecuado manejo de las causas judiciales y una deficiente organización de los juzgados y de los procedimientos y tareas de apoyo. Frente al panorama presentado, se deberían priorizar los siguientes temas: (a) Renovación de la normativa procesal del contencioso administrativo, de manera que permita articular la complejidad de los sistemas regulatorios con el control judicial de la actividad de

la administración pública; (b) Dimensionamiento adecuado de las dotaciones jurisdiccionales; (c) una política de recursos humanos que considere las características propias de la labor jurisdiccional y administrativa; (d) fortalecer y mejorar la gestión de los centros de conciliación y arbitraje comercial y no comercial que funcionan en el país; y (e) Optimizar el Consejo de la Judicatura cuyo desempeño hasta ahora refleja serias deficiencias de coordinación con los órganos del Poder Judicial.

- 2.13 **Consolidación del marco jurídico para el desarrollo multicultural.** Los derechos constitucionales y colectivos que afectan al desarrollo indígena necesitan ser profundizados y reglamentados, abordando temas estratégicos como descentralización, tierras y territorios, sistemas jurídicos, biodiversidad y conocimiento indígena, fomento de cadenas productivas específicas para la economía indígena (quinua y ganadería de camélidos), uso de bosques tropicales y explotación de recursos minerales en áreas indígenas. Los movimientos indígenas y campesinos están en fuerte expansión en Bolivia lo que tenderá a darle mayor fuerza a los procesos de inclusión desde un punto de vista más institucional, más aún en el marco de una Asamblea Constituyente. Esto abre la oportunidad de mejorar la integración política, económica y social de este sector de la población, su vinculación con el proceso de toma de decisiones y con ello, enfrentar una fuente permanente de conflicto que pone en riesgo el desarrollo sostenible de Bolivia.

B. Armonizar la estrategia de desarrollo con la estabilidad macroeconómica y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales; el reto de la sostenibilidad

- 2.14 A las brechas al desarrollo señaladas en el Cuadro I, se suman brechas macroeconómicas que ponen de relieve los problemas de sostenibilidad que enfrenta la economía boliviana (Cuadro III). En términos de financiamiento, las inversiones para el desarrollo humano así como la evolución económica del país ha estado vinculada a la disponibilidad de recursos externos (AOD, IED, endeudamiento). Del lado real, la actividad económica ha descansado tradicionalmente en la explotación de recursos naturales (minerales, tierra, gas).

Cuadro III. Indicadores Macroeconómicos					
% del PIB	1999	2000	2001	2002	2003p
Inversión Bruta	18,8	18,3	14,2	14,7	12,7
Ahorro Nacional Bruto	12,9	13,0	10,8	10,3	10,7
Ahorro Externo	5,9	5,3	3,4	4,4	2,0
Cta. Corriente s/ donaciones	-10,6	-10,0	-8,3	-9,0	-6,2
Balance del Sector Público	-3,5	-3,7	-6,9	-8,9	-8,0
Financiamiento Externo	2,8	3,4	3,1	6,1	5,5
Deuda Pública	71,0	58,6	53,6	61,4	68,0
Crédito Bancario	50,3	44,1	38,7	35,7	33,8
Índice de Morosidad (con relación a la cartera total)	6,6	10,3	14,4	17,6	16,7

Fuente: IMF y Banco Central Bolivia

- 2.15 La dependencia de la economía al ahorro externo se ha expresado en un déficit persistente en la cuenta corriente, que promedió -5% del PIB entre 1990 y 2002, el cual se amplía a -10% una vez se excluyen las transferencias. Las donaciones, más los recursos que recibe el país en préstamos concesionales de las agencias multilaterales equivale a 8 puntos del PIB anual, esto es 50% de las exportaciones totales anuales. Durante la década de los 90, los recursos de ayuda externa financiaron el 60% de la inversión pública, la cual representa el 50% de la inversión

total del país. La IED, concentrada en los sectores privatizados durante la segunda mitad de los 90s, representa el 90% de la inversión privada que se efectúa en el país. Por otra parte, el financiamiento de entidades del exterior al sector bancario aumentó de manera sostenida hasta alcanzar unos US\$800,0 millones en 1999, alimentando la expansión del crédito bancario en más del 70% en la década.

- 2.16 La posibilidad de replicar este patrón de crecimiento es limitada si se considera que los compromisos adquiridos por las empresas extranjeras bajo el programa de capitalización ya han sido cumplidos y que las perspectivas de flujos de IED están concentrados en procesos que demandan tiempo, en particular, el desarrollo de los mercados para el gas y, vinculado a esto, decisiones sobre los puertos de salida al mercado norteamericano. No menos importante es la eventual reducción del monto de recursos concesionales para Bolivia, flujo que tiene un peso determinante en la economía boliviana como se aprecia en el cuadro anterior.
- 2.17 Esto plantea enormes retos a los objetivos de desarrollo del país. En un contexto de bajo crecimiento, caída en flujos de IED, y elevado déficit fiscal, el desafío de Bolivia en el mediano y largo plazo se corresponde con la necesidad de alcanzar equilibrio de sus cuentas fiscales y la recuperación del nivel de inversión en función de lograr las metas de reducción de la pobreza planteadas. La economía boliviana no está en una posición firme para enfrentar una reducción del acceso al financiamiento externo concesional sin que ello afecte la solvencia del sector público y el nivel de inversiones. El cociente de deuda/GDP asciende a 74%, el cual es elevado cuando se compara con otros países emergentes. Ejercicios realizados²⁶ muestran que para sostener este cociente en 74% en un escenario de disminución gradual del acceso a financiamiento concesional, Bolivia requeriría generar un superávit primario cercano al 1% del PIB, asumiendo un crecimiento de la economía del 4% y tasas de mercado del 8%. De mantenerse la importancia del financiamiento concesional a los niveles actuales, el balance primario debería tender a un déficit de alrededor de -2% del PIB. Si bien entre 1990 y 1997 la economía boliviana registró un balance primario de -0,6% del PIB, con 3 de estos ocho años arrojando un superávit promedio de 1 punto del PIB, indicando que Bolivia iba en camino de poder enfrentar una reducción de flujos concesionales, los últimos 5 años revelan un panorama diametralmente opuesto. Entre 1998 y 2002, el balance primario promedió -3,2% del PIB, y solamente en el año 2002 -6,1% del PIB. Al contrastar este número con los niveles de balance primario necesarios para la sostenibilidad aún en un escenario de acceso continuado a términos muy favorables de financiamiento, se aprecia que el desafío fiscal es significativo. El fuerte deterioro fiscal responde principalmente al déficit del sistema público de pensiones el cual aumentó de -0,3% del PIB a -4,5% del PIB durante el período reseñado superando significativamente las estimaciones iniciales. Esto resultó como consecuencia de: (i) estimaciones iniciales relativamente optimistas con relación a la edad de retiro, evolución del tipo de cambio y número de beneficiarios; (ii) decisiones políticas durante el proceso de implementación que aumentaron el costo de transición; y (iii) debilidad institucional que ha hecho la implementación de la reforma susceptible al fraude.

²⁶ Artana et al (2003).

- 2.18 Al problema de generación de balances primarios positivos se ha agregado el salto en el servicio de la deuda doméstica, consecuencia de la creciente colocación de deuda en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)²⁷, la cual está denominada en dólares y rinde tasas del 8%. Por este efecto, el saldo de la deuda doméstica pasó a 18% del PIB²⁸, un aumento del 200% con respecto al año 1999 y el servicio de la deuda ha retornado a sus niveles pre-HIPC, erosionando el impacto positivo de las operaciones de reducción de deuda bajo la iniciativa HIPC sobre el presupuesto.
- 2.19 El problema fiscal que enfrenta Bolivia, no será subsanado con una estrategia que se sustente únicamente en los ingresos potenciales que el Gobierno obtendrá por la

Cuadro IV. Sostenibilidad fiscal, gas y pensiones

En un escenario optimista, los ingresos fiscales por regalías se elevarían hasta un 5,0% del PIB. De este valor máximo le corresponde al TGN un 2% que en principio podría computarse en la generación de superávits primarios. En un escenario conservador, los ingresos totales por regalías se ubicarían entre 2,1% y 3,0% del PIB, correspondiendo entre un 0,9% y 1,2% del PIB para el TGN.

Cuando se contraponen estos ingresos adicionales a los costos futuros asociados al sistema de pensiones, se observa que el efecto neto es cero; es decir, ingresos adicionales serían compensados por mayores gastos en pensiones aún en el escenario optimista. Las hipótesis previstas al momento de sancionarse la reforma, que hacían presumir una brecha fiscal declinante, no se verificaron. El déficit previsional pasó de un virtual equilibrio en el año 1996 a representar un déficit de 5,1% en el 2002. La tendencia observada en estos años de vigencia del régimen es de un desequilibrio creciente tanto en términos nominales como en términos de la presión tributaria que se requiere para financiarlo. Aun en el escenario de cierre definitivo del sistema de reparto y estabilidad de precios, existe el riesgo de incrementos en el presupuesto de pensiones derivado de aumentos en los beneficios no contributivos, como el Bonosol. (Artana D., J. L. Bour y F. Navajas, La Sostenibilidad Fiscal en Bolivia. 2003).

explotación del gas (Ver Cuadro IV). La sostenibilidad de la EBRP exige una estrategia más comprehensiva que atienda: (a) el drenaje de recursos que ha significado el costo de transición de la reforma de pensiones; (b) mayor eficiencia en la recaudación de tributos, (c) el desarrollo e implementación de reglas fiscales que coadyuven a un adecuado manejo del gasto y de los ingresos en el sector público; (d) capacidad de gestión, en particular, eficiencia del proceso de descentralización en la prestación de servicios; (e) uso más eficiente de los recursos externos ya contratados, y (f) la preparación del marco institucional para manejar eficientemente los recursos fiscales provenientes del gas a nivel del Gobierno Central y Departamental. Dados los elevados niveles de déficit y las dificultades de emprender recortes drásticos en el gasto o aumento sustancial de los ingresos, esta estrategia tiene que completarse con opciones de endeudamiento externo que mantenga bajo el costo de financiamiento para el sector público durante el período de ajuste.

- 2.20 Un segundo desafío para alcanzar la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento en Bolivia es prevenir que la situación del sector financiero derive en una crisis generalizada del sistema. Debido a la vinculación de este problema con el estado del sector productivo, las acciones en el sector deben llevarse adelante en combinación con un plan para la reestructuración del sector corporativo. Bolivia tiene a su favor el haber reformado tempranamente su sector financiero, y hoy

²⁷ De acuerdo a Ley Nro. 1732 de Pensiones, los títulos-valores emitidos por el Tesoro General de la Nación o el Banco Central de Bolivia, no estarán sujetos a los límites de inversión que norman las inversiones efectuadas por las AFPs. Dado el caso, las AFPs tienen la obligación de adquirir papeles del Gobierno hasta por un monto de US\$180 millones al año.

²⁸ Excluye US\$100 millones de deuda contratada con el Banco Central.

cuenta con un marco legal moderno, normas sobre provisiones, adecuación patrimonial y clasificación de créditos consistentes con los estándares internacionales, y el capital humano necesario para una adecuada supervisión e implementación de estas reformas. Sin embargo, en el transcurso de los últimos tres años, el Estado ha dado marcha atrás a algunas de estas reformas, lo que tiende a vulnerar la credibilidad de los agentes en el sistema al reducir la transparencia sobre la situación real de solvencia de los bancos y debilitar la independencia de las labores de regulación y supervisión del sistema. A esto se suma la introducción de nuevos instrumentos legislativos (Ley Bonosol²⁹ y Ley LOPE) que remueve la autonomía financiera y administrativa de las agencias reguladoras tanto del sector financiero como del sistema privado de pensiones, haciéndolas más vulnerables a la intervención discrecional del poder Ejecutivo.

- 2.21 En este contexto, es perentorio que la capacidad de supervisión de todas las agencias relacionadas con la regulación de servicios financieros sea fortalecida y que éstas puedan continuar ejecutando sus funciones de acuerdo a los estándares internacionales establecidos, para lo cual es necesario reestablecer su completa autonomía del proceso político, como estaba previsto en sus procesos de institucionalización. Esto debería ir acompañado de un proceso que permita la reestructuración de bancos de una manera expedita.
- 2.22 Finalmente, la dependencia de Bolivia de sus recursos naturales, y las expectativas de que esta dependencia tienda a aumentar en virtud del desarrollo del gas y de la industria forestal y maderera, hacen de la sostenibilidad ambiental de la estrategia de crecimiento un reto a enfrentar. Cerca de un 40% del PIB está directamente vinculado con la utilización y explotación de recursos naturales renovables y no renovables. Con excepción del sub-sector forestal que ha registrado avances importantes en los últimos años, la información parcial existente sobre la situación de los recursos del medio ambiente señala tendencias negativas como consecuencia de la aplicación de procesos de producción altamente contaminantes. El proceso de urbanización también crea presiones adicionales sobre los recursos naturales renovables en las ciudades, ya que el crecimiento de la población en centros urbanos no ha encontrado una respuesta similar en la provisión de la infraestructura de saneamiento, alcantarillado, y manejo de residuos sólidos. En zonas propensas a fuertes lluvias, las carencias en infraestructura básica también derivan en una amplificación de los impactos de desastres naturales tanto en el medio ambiente como en la seguridad de la población.
- 2.23 Condiciones climáticas extremas, insuficiente infraestructura básica y la presión que introduce el proceso de urbanización, se combinan con marcos regulatorios deficientes para el manejo de recursos naturales; debilidad en la capacidad de supervisión de normas; ausencia de un buen sistema de prevención y mitigación de impactos de desastres naturales; inseguridad jurídica sobre recursos naturales, y proliferación de unidades productivas que operan en la informalidad, para dar paso a

²⁹ La Ley Bonosol también fundió el sistema Bonosol con los fondos del sistema privado de pensiones. Esta medida, conjuntamente con la compra compulsiva de papeles del sector público por parte de las AFPS, ha cambiado el perfil de riesgo de los fondos de pensiones y podrían lesionar permanentemente la solidez del sistema privado.

un proceso de deterioro ambiental que se manifiesta en la desertificación del 41% de la superficie del territorio nacional, contaminación de los recursos hídricos y recurrentes situaciones de emergencia por efecto de fenómenos naturales. En materia de gestión de riesgos por causa de desastres naturales, si bien el país ha dado pasos importantes con la aprobación del Programa Nacional de Prevención de Desastres Naturales, el compromiso político necesario para su implementación es débil.

- 2.24 No obstante los avances en el área legal y regulatoria, donde destaca la aprobación de Ley de Desarrollo Ambiental (1992) y el establecimiento de superintendencias que regulan agua, recursos forestales y agricultura, el marco institucional así como la implementación de las normas atinentes a la sostenibilidad ecológica y manejo de recursos naturales, distan de ser suficientes para prevenir la proliferación de procesos de producción no sostenibles y de baja productividad (chaqueo, extracción forestal selectiva, riego inapropiado), y la persistencia de condiciones que obstaculizan mejoras en indicadores de salud y nivel de vida de la población. La diversidad de factores que inciden en el tema ambiental pone en evidencia las limitaciones de un enfoque sectorial y las dificultades de las agencias reguladoras para hacer cumplir las normas en ausencia de un adecuado tratamiento de los factores que incentivan el uso de prácticas que tienden socavar la sostenibilidad de la EBRP.

C. Aumentar el crecimiento económico y su impacto sobre el ingreso de la población, el reto de la competitividad

- 2.25 Acelerar el crecimiento económico y lograr una mayor participación de la población en el proceso productivo constituyen los desafíos centrales para reducir la pobreza de manera sostenible. La tarea de recuperar el crecimiento económico en Bolivia se ha vuelto más apremiante y compleja en virtud de los efectos sociales de la prolongada recesión económica, su impacto sobre la salud financiera de las empresas y de los bancos. Con base en cálculos del Gobierno, la reducción de la pobreza requiere tasas de crecimiento económico superiores al 5%³⁰. Sin embargo, es un objetivo que ha probado ser esquivo: aún en condiciones externas e internas favorables como las que prevalecieron en la mayor parte de los años '90, la expansión del PIB se mantuvo en el orden del 4%, y sólo en dos años la tasa de crecimiento resultó ligeramente superior al 5% (1991 y 1998)³¹.
- 2.26 La dolarización de la economía en combinación con el bajo ingreso de la población, un mercado interno pequeño, fragmentado, y poco dinámico, determinan que las oportunidades de reactivación y crecimiento del producto y del empleo residan en el desarrollo del sector exportador y en un crecimiento de la inversión privada. Pese a ello, son pocos los avances que se aprecian en la composición y dinamismo del sector exportador boliviano, y los cambios observados apuntan a una intensificación

³⁰ De acuerdo a cálculos de UDAPE, la meta del milenio de reducción de la pobreza a la mitad, no se lograría aún alcanzando un ritmo de crecimiento del producto del 4,8%.

³¹ Pese al liderazgo de Bolivia en reformas, su crecimiento está alrededor del promedio de los países de ingresos medios bajos de la región (3,5%). De los 12 países que conforman este grupo, superan a Bolivia El Salvador (4,9%), Guyana (4,8%), Belice (4,7%), República Dominicana (4,6%) y Guatemala (4,1%).

de su carácter de exportador de productos básicos. En efecto, en los últimos años se ha producido la emergencia del gas y la soja como principales productos de exportación, desplazando a los productos más tradicionales como el estaño y el oro. Esto, aunado a un débil comportamiento de otros rubros agrícolas y las manufacturas ha determinado que las exportaciones continúen concentradas en productos básicos, con apenas 5 productos aportando el 60% del total -gas natural (18,9%), harina de soya (16,0%), zinc (9,8%), oro (8,4%) y aceite de soya (7,2%). En términos relativos, el récord exportador de Bolivia se compara desfavorablemente con otros países. En los años '90, las ventas externas crecieron a un promedio de 4,8% anual frente a 7,2% para América Latina, conduciendo a una reducción de la participación del país en las exportaciones regionales de 0,58% en 1990, a 0,35% en 1999. Las exportaciones representan 17% del PIB, una reducción de 5 puntos con relación a 1990³². En los últimos 20 años, las exportaciones per-capita han crecido en apenas 12%, lo que en términos reales representa una reducción del 25%. La exportación de gas, aún en un escenario optimista, no sería suficiente para equiparar a Bolivia con otros países de la región o de su mismo nivel de ingreso (Cuadro V).

2.27 Bolivia necesita desarrollar sectores con la capacidad de absorber la incorporación en el mercado laboral de alrededor de 100.000 trabajadores por año durante la próxima década. Este reto implica mejorar el perfil de competitividad del sector productivo boliviano. De acuerdo a comparaciones

Cuadro V. Exportaciones y Gas

El desarrollo gasífero ofrece oportunidades para aumentar el nivel de exportaciones de Bolivia. Bajo el escenario más optimista, se estima que las exportaciones de gas podrían aumentar a US\$1.618 millones al año, 6 veces su nivel actual. Asumiendo que el resto de las exportaciones registran un comportamiento similar al observado en las últimas dos décadas, las exportaciones totales per-capita pasarían de US\$150 en 2000 a US\$230 en el 2010, con el gas representando el 90% del aumento. En términos comparativos, Bolivia estaría aún muy por debajo de otros países de la región. Por ejemplo, las exportaciones per-cápita de Chile, que al igual que Bolivia dispone de un mercado interno que limita su crecimiento y enfrenta altos costos de transporte por su localización geográfica, ascienden a US\$ 1100. América Latina por su parte, promedia un nivel de exportaciones per-cápita de US\$750.

internacionales, Bolivia está entre los países menos competitivos, ocupando la posición 78 en una muestra de 85 países. El rango de factores considerados es amplio y cubre desde el ambiente macroeconómico hasta la eficiencia de la infraestructura y credibilidad de las instituciones del Estado. En el ámbito macroeconómico, coexisten los beneficios de la relativa estabilidad del tipo de cambio sobre todo en un contexto de elevada dolarización de las deudas del sector corporativo, con una tendencia, sobre todo en los 90s, hacia la apreciación del tipo de cambio que desfavorece la producción de transables. El *Global Competitiveness Report* (Cuadro VI) también pone de relieve el rezago en los aspectos microeconómicos vinculados directamente con la capacidad de las firmas de mejorar sus procesos. Otros estudios enfatizan las trabas al desarrollo competitivo que emanan del entorno institucional, principalmente, los canales de interacción sector público-privado³³. El Estado Boliviano es heterogéneo en su capacidad de respuesta y eficiencia para promover la productividad y competitividad de la economía, y conviven esquemas muy modernos que buscan agresivamente un mayor rol del sector privado en el crecimiento, con otros que lo inhiben, promoviendo en el mejor de los casos un elevado grado de informalidad (Cuadro VII). Por otra parte, se

³² Exportaciones de Bienes y Servicios según World Development Indicators.

³³ Kaufmann et al (2002).

puede afirmar que en Bolivia prácticamente no existe una “clase media empresarial” constituida por empresas pequeñas y medianas con las características de flexibilidad e innovación que han hecho a este sector de empresas un importante contribuyente al empleo, al PIB y a las exportaciones en otros países. El

sector empresarial boliviano está constituido fundamentalmente por una masa de unidades económicas de auto empleo de subsistencia familiar con un alto grado de informalidad y de baja productividad, con escaso acceso a recursos financieros, tecnología y mercados. Estas unidades constituyen básicamente una red de contención social más que una fuente de acumulación de capital.

- 2.28 La falta de competitividad del sector productivo boliviano le ha restado efectividad al acceso preferencial a mercados de países desarrollados, como el recientemente revisado ATPDEA y el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). La caída de su participación en el total exportado por los países beneficiarios del ATPDEA de 13,4% a 3,2% entre 1994 y 2001 revela un debilitamiento de su capacidad de competir³⁴. En el contexto regional los problemas de competitividad se ven acentuados por la variabilidad en el tipo de cambio real bilateral, que de manera súbita ha puesto en desventaja a los productos bolivianos en estos mercados, en particular el MERCOSUR.

**Cuadro VI. Posicionamiento de Bolivia en Competitividad
(entre 85 países)**

Índice de Competitividad	Posición
Crecimiento	78
Tecnología	77
Instituciones Públicas	69
Ambiente Macroeconómico	76
Factores Microeconómicos	79
Operaciones y Planif. Estratégica	79
Calidad del Ambiente de Negocios	78

Fuente: Global Competitiveness Report 2002-2003

Cuadro VII- Los Aprendizajes de la Capitalización

Aunque respondió a una estrategia de ajuste fiscal y reforma del Estado, la capitalización actuó como un proceso de selección de ganadores. La necesidad de aumentar el atractivo de estas empresas y establecer un nuevo marco de interacción con el Estado, incentivó mejoras sustanciales en el entorno de los sectores de hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, banca y pensiones. La definición de derechos de propiedad y marcos regulatorios estuvo acompañada del fortalecimiento del Estado en su rol regulador y supervisor, para lo cual se crearon Superintendencias sectoriales. Esto le ha dado a Bolivia el liderazgo regional en materia de privatizaciones (Lora, 2002). Esfuerzo similar no ha sido desplegado para elevar la capacidad de competir de otros sectores económicos. Muestra de ello, es que mientras Bolivia sobresale en la región andina como el país que menos restricciones aplica a la IED, las prácticas informales en el sector público, el costo monetario -como porcentaje del ingreso promedio- y los trámites burocráticos para cumplir con los requerimientos oficiales para crear una empresa son los más elevados de América Latina. Contrasta igualmente, la inseguridad jurídica que rodea a recursos naturales como la tierra y el agua por un lado, con el marco claro que existe para el desarrollo del gas. Nivelar el entorno en el cual se desenvuelven los diferentes sectores económicos, en donde se incluye la eficiencia y profesionalización de las agencias del Estado correspondientes, es un punto central dentro de la agenda para el desarrollo del sector productivo.

- 2.29 El rezago de Bolivia en materia de competitividad también se refleja en la ausencia, hasta muy recientemente, de mecanismos para lograr una mejor coordinación entre las agencias del sector público y entre éstas y el sector privado, para identificar y actuar sobre los impedimentos a la competitividad. No es sino hasta el 2001, que se crea la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) bajo la tutela del Ministerio de Desarrollo Económico, y el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). La UPC, como punto focal del SBPC ha sistematizado el

³⁴ Las exportaciones bolivianas bajo el ATPA crecieron un promedio anual de 6,7 por ciento entre 1993 y 2001, frente a 19,5% en las exportaciones totales de los otros países beneficiarios (Colombia, Ecuador y Perú).

diálogo en el sector público y privado sobre competitividad en dos niveles: cadenas productivas y entorno de negocios. Los desafíos que de manera sistemática surgen en las diversas discusiones sobre el tema se resumen a continuación.³⁵

- 2.30 *Hacer del gas un factor de desarrollo económico.* Si bien existe en el país un creciente reconocimiento de la importancia de mejorar el desempeño exportador boliviano como vía para aumentar el crecimiento, el riesgo de focalizar todo este esfuerzo en la explotación y exportación de reservas de gas y considerar esto suficiente para generar crecimiento, está muy presente en Bolivia³⁶. Es indiscutible que el proyecto de exportación de gas es la mejor oportunidad que tiene Bolivia en este momento de generar un salto importante en el nivel de ventas externas, no obstante, esto por sí solo resultará insuficiente para equiparar al país con el resto de la región (Cuadro III). Tampoco existe una discusión en torno a cómo los ingresos por gas encajan en un plan para el desarrollo sostenible y equitativo del país y de cómo Bolivia puede aprender de las experiencias positivas y negativas de otros países con grandes disponibilidades de un recurso natural. Una estrategia de crecimiento para Bolivia debe abordar una discusión sobre cómo aprovechar las ventajas comparativas que ofrece el gas, cómo minimizar sus posibles impactos negativos sobre el sector transable, y cómo el desarrollo de un buen clima en el sector puede generar externalidades positivas para la atracción de inversión en otras áreas productivas.
- 2.31 *Infraestructura para la integración.* De una muestra de 8 países de la región³⁷ Bolivia exhibe los mayores costos de transporte. El sector enfrenta múltiples desafíos cuando se contraponen su situación actual, caracterizada por la escasa densidad de la red vial, la falta de integración territorial, la carencia de una accesibilidad y transitabilidad adecuadas y problemas de mantenimiento, con la necesidad de conectar al país internamente y con el resto del mundo, el carácter estratégico de Bolivia en IIRSA, la urgencia de incorporar a las poblaciones rurales al circuito económico y las demandas locales que surgen del proceso de expansión urbana. En este sentido, es necesario elevar la discusión en torno a integración y funcionalidad del sector transporte, destacando los aspectos de priorización de las inversiones, financiamiento y mantenimiento de las obras, asignación de responsabilidades entre niveles de Gobierno, y gestión y consolidación del marco institucional³⁸.
- 2.32 *Acompañar la estrategia de crecimiento con el desarrollo de mercados y la estrategia de integración internacional.* El diseño de una estrategia de crecimiento basado en el desarrollo del sector privado exportador tiene que ir de la mano con la

³⁵ El Diálogo Nacional 2000, así como los foros e investigaciones auspiciados por CAF, BM, BID, y DFID en apoyo al desarrollo del Sistema Boliviano de Competitividad y Productividad (SBCP) ofrecen una revisión más en detalle de los factores que inhiben el crecimiento económico en Bolivia.

³⁶ Con la intensificación de las actividades de exploración, las reservas de gas en Bolivia se han incrementado en 11 veces su nivel de 1999, para ubicarse en 70 trillones de pies cúbicos, superado solamente en Suramérica por Venezuela, y colocándose entre los primeros 15 en el mundo. El 85% de las reservas se encuentra en el Departamento de Tarija, al sur del país.

³⁷ CEPAL. Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, 2000.

³⁸ Ver Banco Mundial (2002) y Banco Inter-Americano de Desarrollo (2003) para un análisis completo de la situación y retos del sector transporte.

agenda de negociaciones comerciales para los próximos años y oportunidades comerciales que surgen de la expansión de mercados emergentes. Excluyendo a los programas de acceso preferencial a los mercados de EEUU y de la UE, Bolivia encara la negociación de acuerdos comerciales de segunda generación que en su mayoría incluyen “nuevas” áreas de negociación como servicios, inversiones o protección de la propiedad intelectual. El proceso exige crear canales fluidos de interacción del sector público con el sector privado, un trabajo de diálogo con la sociedad civil, puesto que algunos acuerdos enfrentan oposición; evaluaciones que identifiquen a los ganadores y perdedores del proceso y los ajustes estructurales que la apertura a grandes mercados va a acarrear a la economía. El proceso de implementación de acuerdos es igualmente exigente, puesto que requiere de reformas de los marcos regulatorios nacionales, una eficiente coordinación inter-institucional y la capacitación a todos los actores públicos involucrados en el proceso de implantación de la política comercial.

- 2.33 *Reestructuración Bancaria y Corporativa.* La dolarización de los pasivos aunado a la recesión en el mercado interno, está creando problemas en todos los segmentos empresariales, en particular en aquellos que realizaron inversiones durante la expansión económica, e introduce un riesgo crediticio potencial en el sector de microempresas por el devastador efecto social que una devaluación conllevaría. Ante la situación financiera de las firmas, es imperativo que Bolivia complemente su estrategia de fortalecimiento del sector bancario con el desarrollo de instrumentos que permitan la reestructuración de la deuda de las empresas de manera efectiva y transparente. La ausencia de estos mecanismos, al perpetuar y exacerbar los problemas en el sector empresarial y bancario constituye en la práctica una restricción a la relocalización de recursos en la economía. Un proceso de reactivación que prescindiera de estos instrumentos corre el riesgo de ser débil y poco duradero.
- 2.34 *Seguridad Jurídica y derechos de propiedad.* Consistentemente, la inexistencia de regímenes claros de propiedad en Bolivia sobre un amplio rango de factores (tierra, agua, inmuebles, marcas) aparece reseñado como un factor que afecta la expansión del sector privado e impide una vinculación efectiva de los más pobres en el circuito económico. El proceso formal para acceder a permisos y regularizar la propiedad es engorroso y además costoso, lo que constituye una barrera para actuar en el sector formal de la economía generando mercados paralelos en donde las transacciones no cuentan con un respaldo jurídico. Los efectos de esta situación son variados afectando la productividad y equidad. En el caso de la tierra, la poca claridad en cuanto a la propiedad en áreas rurales limita el acceso al financiamiento, conduce a la proliferación de prácticas poco productivas y desincentiva la inversión. Esto limita la capacidad de los pequeños productores rurales de servir como proveedores de insumos a la industria manufacturera³⁹ contribuyendo a la dualidad económica del país. Desde el punto de vista de la equidad, la falta de un título de propiedad sobre la tierra, urbana o rural, dificulta el acceso de los segmentos más pobres de la población, conformados mayoritariamente por grupos indígenas y mujeres, al crédito y a los beneficios del mercado inmobiliario. La clarificación de derechos de

³⁹ Es el caso del algodón, quinoa, fibras de lana, cuero, y uva. PAC (2001).

propiedad debe ir acompañada de la consolidación y mantenimiento del sistema de registro de inmuebles y su vinculación con los sistemas catastrales rurales y urbanos a fin de brindar seguridad jurídica de estos derechos. En el tema de recursos hídricos, si bien se han registrado avances en la ampliación de la infraestructura de pequeño riego, los progresos han sido lentos hacia una estructura legal e institucional moderna que permita una asignación eficiente de dichos recursos.

- 2.35 *Hacer consistentes los objetivos de crecimiento pro-empleo con el marco regulatorio del mercado laboral.* Además de las políticas para acumular capital humano, el crecimiento de la población en edad de trabajar exige de un marco regulatorio que facilite la incorporación de este recurso en el proceso productivo. En términos generales, los inversionistas tienen una muy mala percepción con relación al marco regulatorio del mercado laboral y el nivel de capacitación técnica de obreros y empleados⁴⁰ revelando que al momento de realizar IED los inversionistas no contemplaban como importante la variable mano de obra, por lo que el grueso de la IED se ha volcado hacia sectores intensivos en capital. Esto se confirma con un análisis sobre las restricciones en el mercado laboral, donde Bolivia lidera como el mercado más rígido⁴¹.
- 2.36 *Fortalecer la formación en capital humano.* Junto con el actual proceso de reforma educativa que ataca el nivel básico y más genérico de formación se requiere, en el corto plazo, una redefinición profunda del sistema de formación profesional técnica, de manera que éste pueda responder al desarrollo de la productividad y competitividad del país y al crecimiento en la oferta laboral. Esto supone el diseño de una oferta educativa de largo aliento, con programas flexibles y focalizados en grupos en expansión (jóvenes buscadores de trabajo por primera vez, trabajadores por cuenta propia, mujeres jefas de hogar, etc.) y con una fuerte coordinación y articulación entre el sector público y privado.
- 2.37 *Eliminar incentivos a la informalización del sector privado.* El entorno de negocios en Bolivia tiende a incentivar la operación de firmas en el sector informal. Trabas burocráticas, altos costos de creación y registro de empresas, y normas impositivas, como el impuesto a las transacciones, incrementan los costos de las empresas, estimulando a muchas a operar en la informalidad⁴². Adicionalmente, incentivos para operar en el sector formal, como por ejemplo el programa de devolución de impuestos sobre productos de exportación, tarda en promedio 116 días en otorgar beneficios, lo que para muchas empresas resulta en una demora excesiva sobre todo en un contexto de caída de los ingresos por ventas. Por su parte, el Régimen Simplificado de impuestos (RS), al restringir la vigilancia y control aduanero para el comercio minorista⁴³ genera un incentivo al contrabando.

⁴⁰ Según el Proyecto Andino de Competitividad –PAC-- del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento).

⁴¹ Lora (2002).

⁴² Los altos niveles de informalidad en algunos eslabones (forestal, mataderos y curtiembres), crean problemas a la hora de generar crédito sobre el IVA en el eslabón siguiente, lo que se compensa evadiendo este impuesto en ciertas transacciones del resto de la cadena (aún en empresas formales).

⁴³ Un efecto indeseado del RS es el desincentivo al encadenamiento con pequeños proveedores. El RS facilita el registro de pequeñas empresas pero no les permite emitir facturas con crédito fiscal para la venta de bienes

D. Reforzar los canales para el desarrollo de una sociedad equitativa y multicultural, el reto de la inclusión social.

- 2.38 Bolivia ha hecho avances considerables en la provisión de servicios sociales, con mejoras en indicadores de educación, salud, saneamiento y vivienda. No obstante, los éxitos de la política social han llegado de manera desigual a la población, siendo que los más pobres han sido los menos beneficiados. Entre 1992 y 2001, el quintil más rico de la población, en términos de NBI, mejoró su estándar de vida en materia de servicios sociales en 39%, en tanto que el quintil más pobre apenas registró una variación del 1,39%. Un rasgo dominante ha sido la desigual evolución en indicadores monetarios y no monetarios de pobreza entre áreas urbanas y rurales que se ha traducido en brechas geográficas significativas (Cuadro VIII). En tanto que las ciudades lograron reducir el índice de NBI a un ritmo de 3,3% interanual, el ritmo en las áreas rurales fue de tan sólo 0,5%. Como consecuencia, en el 2001 NBI en áreas rurales (90,8%) resultó 2,3 veces el de las áreas urbanas (39,0%) frente a una razón de 1,7 en 1992. Este desbalance geográfico es común a todos los pisos ecológicos del país pero es más notorio en los departamentos del altiplano. Esta región mostró la menor capacidad de elevar la calidad de vida de su población, con dos tercios de sus municipios mostrando un deterioro en el índice de NBI. En el extremo opuesto, está el piso ecológico Llanos, en donde el 75% de los municipios mejoró sus indicadores de NBI en hasta un 60%. El grupo intermedio, la región Valle, muestra un escenario sensiblemente mejor al Altiplano con un 50% de los municipios reduciendo el nivel de necesidades básicas insatisfechas, en algunos en un ritmo superior al 60%. De los treinta municipios que registraron los aumentos de pobreza más significativos, 18 (el 60%) se encuentran en el altiplano. De los 30 municipios con mayor reducción en el NBI, sólo 2 (0,7%) pertenecen a este piso ecológico⁴⁴.

Cuadro VIII: BOLIVIA: BRECHAS SOCIALES SEGÚN ÁREA

	Bolivia	Rural	Urbana
Incidencia Pobreza extrema (2000)	38,8	59,9	28,4
Mortalidad Infantil (1998)	67	80	55
% población con 8 años de escolaridad (población 15 años y más, 2001)	51	18,9	67,7
Años promedio de estudio (población 15 años y más, 2001)	na	4,2	9,3
% partos atendidos en establecimientos de salud (2001)	54,0	26,3	72,3
% viviendas con servicio sanitario	69,0	38,7	86,4
% viviendas con energía eléctrica	70,0	24,9	95,9

Fuente: INE, UDAPE.

- 2.39 En el caso particular de educación, sector sobre el cual se dispone de información más confiable y oportuna, es interesante notar que si bien los avances nacionales son significativos, persisten las brechas entre el área urbana y el área rural. Mientras que los niveles de educación de las nuevas generaciones residentes en el área urbana están cada vez más cerca de los que presentan países como Argentina y Uruguay (con las poblaciones más educadas de la región), el rezago del área rural está por encima de 5 años, y se mantiene aún en las generaciones más jóvenes. Un niño en el área urbana recibe en promedio entre 10 a 11 años de educación, mientras que un niño en el área rural recibe en promedio entre 6 y 7 años de educación. La brecha educativa, además de ocurrir ente el área urbana y rural, se da entre la población

y servicios y por consiguiente, empresas más grandes pertenecientes al Régimen General rehúsan comprar a estas compañías.

⁴⁴ Para un análisis más detallado ver Maceira (2003).

indígena y no indígena (determinada por autoidentificación). De acuerdo a los datos del censo 2001, los años promedio de estudio entre la población quechua y aymara mayor de 19 años, ascendía a 6,6 frente a 9,7 años para los no indígenas.

- 2.40 El carácter dominante del área geográfica y la condición étnica sobre las condiciones de vida también se observa cuando se estudia la pobreza con base en indicadores monetarios. Como se aprecia en el Cuadro IX el ámbito rural implica niveles de incidencia de la pobreza entre 1,6 y 1,8 superiores a las del área urbana para la población no indígena e indígena respectivamente. Sin embargo, los indígenas se ven más afectados que los no indígenas en términos de acceso a servicios sociales básicos como educación y particularmente salud, en donde el factor de pertinencia cultural se convierte en una barrera importante al acceso. En la dimensión de género, tanto en áreas urbanas como rurales, la incidencia de la pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, y las familias donde la mujer es el jefe del hogar, tienden a reflejar esta situación. Las inequidades con base a género tienden a exacerbarse cuando se combina con la condición étnica, principalmente en el ámbito de salud materno infantil.

Cuadro IX: Indicadores de Pobreza por condición étnica ¹ y área geográfica			
	Total	Urbano	Rural
<i>Incidencia de la Pobreza² % (1999-2001)</i>			
Total	63,0	51,3	84,5
<i>No Indígena</i>			
Incidencia	47.1	41.3	72.0
Brecha	22.4	17.0	45.9
Severidad	14.2	9.4	34.7
<i>Indígena</i>			
Incidencia	68.5	52.6	85.4
Brecha	42.1	23.6	61.8
Severidad	31.6	13.9	50.4

¹ Condición étnica por autoidentificación

² Promedio 1999-2001 con base en Encuestas continuas de Hogares

Fuente: W. Hernani y Servicio de Información Social BID.

- 2.41 El carácter multidimensional de la pobreza en Bolivia impone desafíos complejos al diseño de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Por su diversidad cultural, el desarrollo de una sociedad más inclusiva no sólo toca los aspectos relativos a acceso y pertinencia cultural de los servicios sociales, sino como se mencionó en secciones anteriores, se extiende al diseño de instituciones y marcos jurídicos que respondan a temas estratégicos vinculados con el desarrollo de una sociedad multicultural.
- 2.42 Desde el punto de vista de la localización, el problema de la pobreza en Bolivia también plantea retos. El número de pobres en áreas urbanas y rurales no es muy disímil, y la población indígena en Bolivia reside en áreas tanto urbanas como rurales. Las áreas rurales representan un desafío particular, por la dispersión de la población, difícil accesibilidad y en algunos casos con una base económica que no garantiza la sostenibilidad. En las áreas urbanas, el intenso proceso de migración y urbanización llevó a la ocupación de tierras, el establecimiento de asentamientos humanos y procesos de urbanización que han resultado en la construcción de un promedio anual de 35,000 viviendas urbanas durante los últimos 25 años. Entre 1992 y 2001, el número de viviendas urbanas aumentó en 52% siendo que muchas de éstas viviendas no cumplen con las normas de urbanización y construcción y no disponen de servicios básicos. En Bolivia existen 2,3 millones de viviendas de las

cuales 1,0 millón corresponden a las ciudades capitales del país más el Alto⁴⁵. De estas últimas, 400 mil no tienen su derecho propietario reconocido, carecen de títulos y planos perfectos con inscripción en registro. La mayoría de las viviendas que no cuentan con un derecho propietario asegurado presentan algún tipo de déficit cualitativo⁴⁶ y este déficit se concentra en las viviendas de los hogares del primer y segundo quintil de la distribución de ingresos.

- 2.43 En este sentido, existen tres áreas principales en el sector de vivienda que presentan los desafíos más urgentes para las áreas urbanas: (i) la informalidad y los derechos propietarios; (ii) desarrollo de los mercados financieros e inmobiliarios, y la incorporación de los pobres a dichos mercados con plenos derechos propietarios; y (iii) la atención prioritaria a los barrios irregulares y su relación con la disponibilidad de tierra urbana. Por áreas, el cuadro X trata de resumir los principales avances y desafíos en los sectores de vivienda, educación, salud, agua y saneamiento.
- 2.44 Finalmente, la organización de servicios básicos y la capacidad de responder a las demandas particulares por área geográfica y condición étnica, está muy vinculada al proceso de descentralización. En efecto, uno de los objetivos básicos de este proceso fue justamente, coadyuvar a superar los problemas de equidad en un contexto de diversidad geográfica y cultural como el que distingue a Bolivia. Sin embargo, el irregular grado de avance en los aspectos que guían el proceso de descentralización -asignación de responsabilidades, asignación de recursos, capacidad de gestión, coordinación y sostenibilidad (Cuadro II)- ha dificultado hacer de esta reforma un mecanismo efectivo para aumentar la eficiencia y equidad en la provisión de servicios básicos, sobre todo en las regiones más marginadas. El énfasis en su implementación ha estado en proveer recursos financieros a los gobiernos subnacionales para que puedan asumir las responsabilidades que les son transferidas. En el 2001, las políticas de asignación de recursos a los municipios se refinaron para incorporar criterios de equidad en la distribución, reglas que afectan los recursos HIPC y otros flujos concesionales. Aún cuando este es un paso en la dirección correcta para superar las inequidades presentes en la antigua fórmula de distribución, la evidencia disponible indica que si estos recursos no van acompañados de una mejor gestión local, será escaso el avance que se observe en la calidad de vida de los más pobres⁴⁷.

⁴⁵ Con base a resultados preliminares Censo 2001 del INE.

⁴⁶ Proyecto Piloto de Legalización de la Propiedad Urbana – Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos

⁴⁷ Maceira (2003).

CUADRO X AVANCES SECTORIALES Y DESAFÍOS		
Sector	Avances	Desafíos
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura en primaria es prácticamente universal (95%) - Reducción de brechas de género y geográficas - Integración educación intercultural y bilingüe al sistema - Programa nacional (PRE), con metas claras. - Capacidad de coordinación de los donantes en torno a las metas del programa. - Programa de formación técnica y tecnológica consensuado y en desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostener compromiso fiscal, principalmente gasto corriente. De ser así, Bolivia podría alcanzar durante la próxima década las metas educativas del Milenio. - Atender los problemas de calidad de la enseñanza - Reducir las inequidades que aún persisten entre áreas geográficas - Articulación niveles de Gobierno con base en alcance de metas. - Fortalecimiento del ME. - Mejorar en educación secundaria, tanto cobertura, como calidad. Equidad de género. - Revertir el deterioro institucional del ME observado desde medianos del 2002. - Diseño de un sistema nacional de educación técnica y tecnológica altamente competitivo. - Crear mecanismos para incentivar al sector privado a participar en la formación técnica y tecnológica.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos sanitarios bien identificados. Reforma del sector con énfasis en reducir mortalidad materna, mortalidad infantil y prevención de enfermedades transmisibles (escudo epidemiológico). - Importante mejora de los indicadores de salud. En los 90s, el ritmo de descenso de la mortalidad infantil estuvo entre los 5 más elevados de la región (4,5%). La cobertura institucional de parto se ha mas que duplicado (25% en 1994 a 54% en 2001). - Mayor equidad en la cobertura en salud, medida por partos institucionales y atención neo-natal - Reducción de la tasa de infestación de chagas. - Implantación de los seguros de salud (SMN, SBS, SUMI) y del Escudo epidemiológico destinados a atender los retos principales de la salud en Bolivia (salud materno-infantil y enfermedades transmisibles). - Avance importante de la provisión descentralizada de servicios de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los indicadores de salud de Bolivia continúan entre los más desfavorables de la región. - Tanto en cobertura como en calidad, persisten brechas entre los diferentes quintiles de ingreso. Particularmente en relación a la población rural e indígena, se presenta una cobertura baja tanto por aspectos de demanda (barrera económica y étnico-cultural) y de oferta (áreas remotas sin dotación de infraestructura/ recursos humanos) apropiada. Debe integrarse la salud multicultural a la reforma. - No hay continuidad en los planes de implementación de las reformas. La altísima rotación de los equipos ejecutores no permite que los esfuerzos de fortalecimiento institucional tengan fruto. - En el contexto de la descentralización, existen retos sectoriales como la definición explícita de responsabilidades entre niveles de gobierno, y la necesidad de incluir mecanismos de reporte y control de desempeño. - Reforma de la Seguridad Social pendiente.
Agua y Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Ha dejado de ser el país de la región con peor cobertura de servicio - Mejoras importantes en el ámbito rural - Apoyo financiero, al ser el segundo sector más importante en la inversión pública.- 	<ul style="list-style-type: none"> - Sostenibilidad de las inversiones - Extensión de cobertura a áreas rurales - Mejorar servicio en áreas receptoras de población (Santa Cruz y Cochabamba) - Mejorar la equidad geográfica, prestando particular atención a áreas rurales - Mecanismos para mejorar mantenimiento y desarrollo del sector en ciudades intermedias - Articulación niveles de gobierno continúa siendo un reto.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional de vivienda consensuada - Avances en la reforma del marco jurídico del sector, reordenamiento del sistema financiero habitacional - Desarrollo de mecanismos para atender familias/comunidades sin acceso al mercado financiero 	<ul style="list-style-type: none"> - Ajustar el grado de respuesta del sector a la dinámica demográfica: migración interna y urbanización - Reducir los costos de transacción asociados a la definición de derechos propietarios (Implementación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos) - Completar marco regulatorio para el catastro municipal - Proveer marco legal que brinde seguridad a transacciones reales (Nueva legislación de garantías reales) - Sistemas de información actualizados que apoyen el control en la expansión de viviendas irregulares

Fuente: Notas Sectoriales BID v Poliev Notes del Banco Mundial.

E. El Programa del Gobierno y el Marco Macroeconómico

- 2.45 Contra estos desafíos, domina una realidad política y económica que deja muy poco espacio para abordar reformas en Bolivia. Más aún, se ha acentuado el llamado a revertir iniciativas realizadas en el pasado, en particular la privatización, y el rechazo a políticas que indiquen una mayor apertura de la economía, como por

ejemplo, el ALCA o la exportación del gas. La prioridad de la administración del Presidente Carlos Mesa es ir creando *condiciones mínimas de gobernabilidad* y de *estabilidad macroeconómica*, minimizando el costo directo en el que debe incurrir la población para solventar la crisis económica, y que faciliten retomar el *crecimiento económico* y *profundizar los logros sociales*.

- 2.46 El primer punto en la agenda del Gobierno es la modificación de la Ley de Hidrocarburos para aumentar la contribución fiscal de las empresas que operan en el sector. A partir de allí el Presidente espera contar con el apoyo necesario para emprender un referendo vinculante en torno al Proyecto de Exportación del Gas, previsto para el segundo semestre de 2004. La materialización de las exportaciones reduciría el nivel de ajuste fiscal en el que debe incurrir el sector público. El tercer punto es la realización de una Asamblea Constituyente que responde a las demandas por un cambio político que fortalezca la representatividad y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Se estima que la Asamblea podría convocarse a principios del 2005, y aunque la Constitución le permite al Presidente Mesa completar el período de mandato que termina en el 2007, la Asamblea podría llamar a elecciones y con ello, generar un cambio en el Poder Ejecutivo.
- 2.47 En el ámbito socio-económico el plan del Gobierno persigue prevenir un deterioro de la situación macroeconómica y avanzar hacia la reducción del déficit fiscal en el marco de un acuerdo Stand-By con el FMI; implementar programas de emergencia en las áreas más afectadas por los sucesos de octubre, y revitalizar la estrategia de reforma institucional para combatir la corrupción, despolitizar el servicio civil y continuar con la reforma judicial. El programa propuesto está compuesto por seis campos específicos: austeridad; producción, exportación y generación de empleos; solidaridad; infraestructura vial; política de hidrocarburos y control de déficit fiscal.
- 2.48 El marco macroeconómico para el 2004 acordado con el FMI (Cuadro XI), contempla un escenario de modesto crecimiento económico, con una trayectoria de ajuste gradual del déficit fiscal para dar espacio a un nivel de inversión que facilite alcanzar estas metas. La viabilidad fiscal en el mediano plazo descansa sin embargo, en la generación de ingresos adicionales por concepto de la explotación del gas, y del acceso de Bolivia a financiamiento concesional.

Cuadro XI. Marco Macroeconómico			
Porcentaje del PIB	2002	2003	2004
Crecimiento del PIB (%)	2,5	2,9	3,0
Sin hidrocarburos	1,8	2,0	2,0
Inflación (%)	2,4	2,8	3,5
Cuenta Corriente	-4,0	-2,0	-3,5
Balance del SPNF	-8,9	-8,0	-6,6
Fuente: Acuerdo Stand-By con el FMI			

- 2.49 La situación política y económica boliviana es frágil y los eventos de octubre redujeron el espacio político y social para establecer discusiones en torno a objetivos de mediano y largo plazo. El escenario a futuro está sujeto tanto a las decisiones que surjan de la Asamblea Constituyente como de los resultados del referendo del gas. A partir de allí, el país podría retornar a la discusión y definición de prioridades para el desarrollo de Bolivia tal y como se plantea en la EBRP. El trabajo emprendido previo a los eventos de octubre y discutido en el Grupo Consultivo de París en Octubre, ya indicaba la necesidad de ajustar la Estrategia para que ésta pusiera el énfasis en la ampliación de la base de generación de empleos e ingresos

de la economía boliviana, en la extensión de la cobertura y calidad de servicios sociales y en la transversalización de la lucha contra la exclusión social. La EBRP extiende las metas a ser alcanzada, incorporando metas productivas vinculadas al desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la provisión de infraestructura y el desarrollo rural (Cuadro XII).

- 2.50 El Gobierno ha iniciado el proceso de Diálogo Nacional Productivo, a partir de la conformación del Directorio Nacional del Diálogo compuesto por diversas instancias del Poder Ejecutivo y de la Sociedad Civil, así como de la conformación de la Secretaría Técnica del Diálogo. Diálogo Nacional Productivo que tiene como objetivo realizar una revisión a la EBRP para concertar y promover la institucionalización de estrategias productivas económicas y sociales con un enfoque integral, que orienten la política económica y la reducción de la pobreza en los ámbitos municipal, departamental y nacional, en el marco de la interculturalidad, equidad e inclusión.
- 2.51 La metodología de trabajo para todo el proceso ha sido definida en el Directorio Nacional del Diálogo. En este sentido, se han determinado dos fases: El proceso de Pre-diálogo que se inició el 15 de mayo y finalizará el 23 de julio del presente año, consiste en la organización interna de la sociedad civil cuyo producto final será la elaboración de Estrategias Productivas de acuerdo a las potencialidades de cada comunidad. Estas Estrategias serán el principal insumo en el proceso de Diálogo que se inicia el 26 de julio y concluye el 29 de octubre del presente año de acuerdo al siguiente detalle:

Diálogo Municipal:	26/07/04 al 24/09/04
Diálogo Departamental:	27/09/04 al 15/10/04
Diálogo Nacional:	20/10/04 al 29/10/04

Cuadro XII. Metas Nacionales de la EBRP

Metas de la EBRP	Año Base	2004	2007	2015
Vinculadas con las Metas del Milenio				
1. Incidencia Pobreza Extrema (%)	36,8 (2002)	33,7	29,6	20,0
2. Incidencia de la Pobreza (%)	64,6 (2002)	60,6	55,0	41,0
3. Tasa finalización primaria	71,5 (2001)	75,3	80,7	88,8
4. Tasa de Mortalidad Infantil (x1.000 nacidos vivos)	67 (1998)	58,8	55,2	45,1
5. Tasa de Mortalidad Materna (x100.000 nacidos vivos)	390 (1994)	317	279	200
6. Porcentaje de Municipios con Tasa de prevalencia de Chagas mayor a 3%	48 (2002)	38	10	0
7. Cobertura agua potable (% viviendas)	73,2 (2001)	74,3	80,0	89,0
Metas Productivas				
8. Regularización tenencia de la tierra (% del total de tierras sujetas a titulación)	14 (2002)	50	100	100
9. Consumo per-cápita (en Bolivianos de 2001)	3.492 (2001)	3.816	4.212	5.148
10. Producción de cadenas productivas (% del PIB)	15 (2002)	18	23	30
11. Exportaciones de Cadenas Productivas (Mill. US\$)	656 (2002)	772	989	1.304
12. Generación empleo cadenas productivas (miles de personas)	400 (2002)	470	700	1.200

Fuente: Gobierno de Bolivia (EBRP) y Banco Mundial.

III. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA ANTERIOR

A. Orientación Estratégica y Logros del Período

- 3.1 La estrategia del Banco en Bolivia durante el período 1998-2003 se planteó como objetivo general apoyar las políticas públicas orientadas a reducir la pobreza, en concordancia con el lineamiento central del Plan Operativo de Acción (POA) del Gobierno para el período 1997-2002. Este objetivo fue posteriormente ratificado por la sociedad Bolivia tal y como fuera expresado en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) preparada en el 2001. La selección de áreas guardó estrecha relación con las reformas sectoriales con alcance y cobertura nacional e inversiones de apoyo a la producción priorizadas por las autoridades con base en procesos de consulta con la sociedad civil. Tanto el Plan Operativo de Acción 1997-2002 como la EBRP 2001, fueron el resultado de procesos de consulta nacional liderados por el Gobierno boliviano en 1998 y 2000, respectivamente.
- 3.2 Para contribuir al objetivo general del país y del Banco, las intervenciones a lo largo del período se hicieron en el marco de tres líneas de acción: (i) crecimiento económico y creación de oportunidades, proveyendo infraestructura de transporte y apoyando el desarrollo de la microempresa y de las zonas rurales del país; (ii) desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos, teniendo por objeto el mejoramiento del acceso, calidad y eficiencia de los servicios sociales de educación, salud, desarrollo del niño, saneamiento y vivienda; y (iii) apoyo de la gobernabilidad y consolidación de las reformas, con programas de modernización del sector público, descentralización y desconcentración administrativa.
- 3.3 El Gobierno que asumió en 1997, se enfrentaba a retos de implementación y profundización de reformas derivados de nuevos marcos regulatorios y nuevos procesos de organización del Estado para la prestación de servicios públicos⁴⁸. Se sumaron a estos retos la implementación del programa de erradicación de cultivos de coca y la identificación de reformas concretas para reducir la corrupción y profesionalizar a la administración pública. Un entorno económico y social muy distante de aquel previsto en la estrategia creó además necesidades de financiamiento no contempladas inicialmente. En el curso de los ejercicios de programación se efectuaron revisiones a la acción del Banco en el país que respondieron a varios factores: (a) cambios en el entorno del país, (b) desarrollo de nuevos instrumentos por parte del Banco, (c) apertura de oportunidades para la participación del sector privado, (d) posibilidades de cofinanciamiento de proyectos, (e) avances en la ejecución de reformas donde el Banco participa. Estos cambios no alteraron la orientación estratégica del Banco, en la medida en que con excepción de una operación, las intervenciones identificadas en el documento de país fueron realizadas, pero sí redundaron en un mayor énfasis en los aspectos relativos a reforma del estado y gobernabilidad. Aún los recursos financieros que se orientaron a préstamos sectoriales para subsanar la ampliación de la brecha fiscal, enfatizaron

⁴⁸ Destacan entre estas reformas las asociadas a la ley de participación popular (1994) y la ley de descentralización administrativa (1995), pilares del proceso de descentralización boliviano; la reforma educativa (1994), de pensiones (1996), salud (1997), titulación de tierras (1996), y sistema judicial (1997).

desde distintos ángulos los aspectos relacionados a transparencia, seguimiento y monitoreo del gasto público.

- 3.4 Las operaciones aprobadas en el período 1998-2002 para apoyar la estrategia totalizaron US\$681,6 millones, de los cuales, US\$473,5 corresponden a préstamos de inversión, US\$90,0 millones préstamos sectoriales y US\$118,1 millones a través del departamento del sector privado del Banco. El papel o contribución del Banco durante estos años en el objetivo de reducción de la pobreza, ha de colocarse en un contexto económico, político e institucional muy distinto de aquel anticipado por las autoridades y los organismos de la cooperación internacional, como resultado de choques externos e internos, sobre los cuales el Banco y en algunos casos el propio país, no ejercen control. Como se señaló en la sección I, si bien los últimos años han sido escenario de iniciativas positivas para el desarrollo de Bolivia, la materialización de los beneficios requiere esfuerzos adicionales y tiempo, lo que contrasta con el impacto negativo inmediato y significativo de los choques negativos. Este desbalance en beneficios y costos y las tensiones a las que dieron paso, matizaron el contexto país en el que se implantó la estrategia del Banco.
- 3.5 La relevancia del Banco durante el período estuvo sustentada en su *alineación* con el objetivo del país y las principales reformas sectoriales lideradas por el gobierno boliviano y apoyadas por el resto de la cooperación internacional, que posteriormente constituirían el hilo central de los ODM; la *flexibilidad* para responder a las oportunidades de reforma que surgieron a lo largo del período; la *disponibilidad de recursos* financieros concesionales para financiar requerimientos de inversión e iniciativas para reducción de deuda en un contexto de creciente vulnerabilidad fiscal financiera, y la *agilidad* para amortiguar el impacto sobre la ejecución de la cartera, de los sucesivos choques que enfrentó el país. Ejercicios de consulta realizados con relación a la acción del Banco⁴⁹ confirman su relevancia en el ámbito de promoción de políticas, en la asistencia financiera oportuna, la creación de un marco para el seguimiento de indicadores en la administración pública y su flexibilidad para responder a los objetivos del país. En términos de las prioridades del país, las autoridades han confirmado la alineación de la cartera del Banco con las prioridades establecidas en la EBRP⁵⁰.
- 3.6 Con base en los datos disponibles, entre 1992 y 2001 Bolivia registró una reducción de la pobreza estructural del 17,3% medida ésta por el índice de NBI. Estas mejoras se mantuvieron y profundizaron aún en el contexto de deterioro económico significativo que observó el país desde 1998, lo que resalta al comparar a Bolivia con otros países con similar índice de desarrollo humano. Frente a un crecimiento de 1,2% entre 1995 y 2001, el índice de desarrollo humano boliviano aumentó en

⁴⁹ Se llevó adelante un ejercicio de consulta con base en grupos focales auspiciado por la cooperación británica (DFID). Igualmente, el Banco financió la organizaron grupos de discusión en Washington y en Bolivia, conformados por miembros de la cooperación, gobierno, sociedad civil, y del propio Banco, para conocer la percepción sobre el impacto del BID en el país, así como lecciones aprendidas y áreas en las cuales debería focalizarse el Banco en el futuro y restricciones.

⁵⁰ Informe de Revisión de Cartera 2003, y Ayuda Memoria Misión de Reformulación de la Cartera y Reorientación de Recursos (diciembre 2003).

6,5%, superando así a países con un record más favorable en crecimiento (Gana, China, El Salvador, Guatemala, India, República Dominicana, entre otros).

3.7 Los desembolsos del período cubierto por la estrategia contribuyeron a financiar reformas que apoyan este objetivo, en particular en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento, y vivienda que forman parte del índice de NBI. Como se presenta en los cuadros

Cuadro XIII. Desembolsos 1998-2002 BID y Cooperación Internacional		
<i>% Desembolsos con relación a:</i>	BID	CI
PIB	1.2	6.4
Gasto Público Total	3.9	20.7
Inversión Pública	14.4	48.4
Financiamiento Externo Neto	14.2	100.0
Desembolsos totales cooperación internacional	19.0	100.0

XIII y XIV, el BID fue un socio importante al aportar 1/5 de los recursos externos desembolsados entre 1998 y 2002 (1,2% del PIB) y alrededor del 14% del financiamiento del programa de inversión pública, contribución que se sumó a la de otras agencias en particular, en las reformas dirigidas a afectar las distintas dimensiones cubiertas por el NBI. En este sentido, Bolivia observó en la práctica, una tendencia a alinear recursos de la cooperación en torno a reformas sectoriales, lo cual constituyó un paso importante para profundizar una visión de reformas –y no necesariamente de proyectos- tanto en el Gobierno como en las agencias externas. Los instrumentos utilizados por el Banco combinaron préstamos de inversión y sectoriales, estos últimos con una clara orientación hacia reformas.

Cuadro XIV: Desembolsos de la Cooperación Internacional 1998-2002

Sectores	BID	BM	CE	UNICEF	CAF	USA	ALEM	JAP	HOL	DINA	ESP	SUEC	SUIZ	R.UNI	CAD	MII US\$
Desarrollo Rural	7.9	12.9	9.8	0.7	21.5	11.4	10.1	5.4	6.0	5.6	2.1	0.6	2.8	3.2	0.0	480.2
Programas Económicos	17.9	12.2	0.0	0.0	37.3	5.0	0.3	1.1	16.2	2.0	3.4	4.1	0.0	0.5	0.0	470.3
Infraestructura Vial	16.6	13.0	0.0	0.0	55.7	0.0	4.4	10.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	469.2
Educación	27.6	31.0	0.7	0.0	0.0	0.8	8.1	8.4	11.2	0.1	1.7	9.2	0.9	0.2	0.0	243.1
Descentralización	3.6	38.0	0.1	6.3	19.5	0.0	3.1	0.0	13.0	11.1	0.0	1.0	0.9	3.4	0.0	231.3
Reforma Institucional	31.3	15.1	0.2	3.6	0.4	11.3	6.2	0.0	7.2	5.6	10.9	6.0	3.3	0.8	4.9	182.9
Saneamiento Básico	37.2	9.4	4.3	5.8	0.0	0.0	30.6	8.5	0.0	0.0	0.0	4.1	0.0	0.0	0.0	181.0
Salud	23.5	24.2	0.0	0.0	0.6	14.0	3.9	9.4	5.3	0.0	11.1	0.5	0.1	5.0	2.5	163.3
Crédito, Microcrédito	63.3	1.4	0.4	0.0	0.0	3.7	12.4	0.0	0.0	0.0	11.7	0.0	7.0	0.0	0.0	102.7
Medio Ambiente	2.5	17.7	0.4	0.0	0.0	28.4	9.9	4.7	11.5	13.6	1.4	0.0	6.7	0.7	2.5	69.2
Productividad y Competitividad	16.6	2.1	20.7	0.0	0.7	5.6	1.8	0.0	0.8	7.2	0.0	1.5	15.3	1.1	25.6	38.9
Infraestructura Urbana	70.0	0.0	15.7	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.2	0.0	1.1	0.0	0.0	24.7
Des.alternativo	0.0	0.0	9.1	0.0	0.0	86.4	1.2	0.0	0.0	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Total	19.9	16.7	2.6	1.3	22.1	5.6	7.2	5.0	7.2	3.2	3.2	2.5	1.6	1.4	0.9	2656.8

Fuente: Recursos de la Cooperación Internacional 2003-2006. Proyecto BID-BM.

3.8 **Resultados de las intervenciones del Banco.** Entre 1998 y 2002, solamente 32% de los desembolsos de préstamos de inversión estuvo vinculado a las operaciones aprobadas durante ese período, por lo que el grueso del aporte del Banco a los objetivos del país apoyados con la estrategia anterior, provino de la ejecución de operaciones vigentes y de dos préstamos sectoriales aprobados en 1998 y 2001, respectivamente, orientados a proteger el gasto social y ayudar al Gobierno a la implantación de la EBRP (en el cuadro XIV aparecen clasificados bajo la categoría Programas Económicos). El grado de relevancia de estos recursos con respecto a variables macroeconómicas se muestra en el cuadro XIII.

- 3.9 Con relación al objetivo general de reducción de la pobreza, enmarcado en la línea estratégica de desarrollo de capital humano y acceso a servicios sociales básicos, el 49% de los desembolsos del período estuvieron vinculados a reformas e inversiones para generar mejoras en las distintas dimensiones del NBI (educación, agua y saneamiento básico, salud y vivienda). En el marco de las iniciativas HIPC original y ampliada, el Banco aprobó dos préstamos sectoriales de protección y seguimiento del gasto social. En la Iniciativa HIPC Original, el Banco tuvo un papel de liderazgo en la introducción de la “matriz social” que incluía compromisos del país tanto en materia de acciones y políticas sociales como indicadores de desempeño en los sectores sociales. Esta matriz social y los préstamos sectoriales que siguieron (1019/SF-BO Ajuste Fiscal y Protección del Gasto Social y 1097/SF-BO Apoyo a la EBRP), se constituyeron en un eje de la política social del país, y tuvieron como impacto: (i) la profundización de las reformas sociales en salud, educación y desarrollo infantil, entre otras; (ii) mantener dentro de la agenda de sucesivas administraciones, la necesidad de avanzar en el mejoramiento de indicadores sociales en circunstancias económicas, políticas e institucionales complejas; (iii) el fortalecimiento de la coordinación entre los sectores sociales y el Ministerio de Hacienda; y (iv) el desarrollo de la capacidad del país para el seguimiento de la implantación de reformas sociales. Estos programas propiciaron además un consenso en torno a la prioridad de proteger el gasto pro-pobre en situaciones de estrechez fiscal, tanto en el gobierno como en el apoyo que brinda la comunidad internacional. Dicho consenso se evidencia en que la protección del gasto en Bolivia está vigente desde 1998 en los acuerdos con el FMI y en la operación de protección de gasto social del BM en Bolivia que sigue las líneas de los préstamos sectoriales BID⁵¹.
- 3.10 La sintonía de la acción del Banco con la estrategia desarrollada por la sociedad boliviana ha fortalecido la continuidad de reformas con impacto de mediano y largo plazo, colocando al Gobierno en el centro de la coordinación de la cooperación internacional. El papel coordinador del gobierno ha sido apoyado además, por intervenciones que han redundado en la consolidación del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) como órgano de enlace del Gobierno con la cooperación internacional, y desarrollo de préstamos de política, de inversión y cooperaciones técnicas⁵², orientados a promover el seguimiento y monitoreo en el sector público, la generación de indicadores sectoriales y la identificación de programas sociales prioritarios a ser protegidos durante períodos de ajuste fiscal. La Matriz Social con el seguimiento físico y financiero de programas prioritarios ha generado un aprendizaje en los ministerios ejecutores que ha dado paso a otras agencias de la cooperación a desarrollar operaciones bajo el mismo esquema⁵³. El Banco logró con ello apoyar al país a enfrentar retos coyunturales al tiempo que mantuvo la consecución de las metas de largo plazo priorizadas por el país como norte de su acción.

⁵¹ Social Safety Net Structural Adjustment Credit, aprobado en junio de 2003.

⁵² Ajuste Fiscal y Mantenimiento del Gasto Social (1019/SF-BO), Apoyo a la Implementación de la EBRP (1097/SF-BO), Apoyo a la Preparación del Censo Nacional (1046/SF-BO), Seguimiento de la EBRP (ATN/SF-7696-BO), Medición de las Condiciones de Vida (ATN/SF-6936-BO y ATN/SC-6559-BO).

⁵³ La operación del Banco Mundial aprobada en junio 2003, Social Safety Net SAC, construye sobre la experiencia de dos préstamos de política del Banco.

- 3.11 Del grupo de indicadores evaluados, se observa que desde 1997 la tasa de término de primaria pasó de 60 a 72%; la cobertura de parto atendido por profesionales aumentó de 42% a 54%; y la cobertura de la vacuna DPT alcanzó al 100%. De las dimensiones del NBI, educación recibió

Cuadro XV: Resultados Educativos del Nivel Primario

Indicador	1997	2001
Cobertura Neta 6-13 años (%)	92.0	95.0
% Retención hasta 6to. Grado	54.9	80.5
urbana	81.6	84.7
rural	41.0	74.0
Años de Escolaridad (pobl. De 19-65 años)	7.1	7.9
urbana	9.1	9.6
rural	3.7	4.5

Fuente: Sistema de Información y Evaluación (SIE) (cobertura y retención); Instituto Nacional de Estadística (años de escolaridad)

- el mayor flujo de recursos (9,2%) con el BID siendo la segunda agencia más importante en el financiamiento de la reforma con el 27%. Estos recursos apoyaron la primera fase del programa de reforma educativa (PRE), que apuntaba a la transformación curricular en los 8 años de enseñanza obligatoria. Una evaluación organizada por el Gobierno en el 2002 arrojó que la transformación había alcanzado al 70% de las escuelas públicas, representando un 40% de la matrícula urbana y un 50% de la matrícula rural. En función de resultados, se alcanzaron mejoras importantes en un conjunto de indicadores educativos (cuadro XV), siendo que la cobertura primaria, está próxima a universalizarse cumpliendo con las metas del milenio. En términos de equidad, el gasto público en educación primaria es el más equitativo dentro de la estructura de gasto en el sector⁵⁴ y se ha logrado cerrar prácticamente la brecha de género⁵⁵, y en las áreas rurales el acceso a educación fue la dimensión del NBI donde se alcanzaron mayores avances. La reforma ha incorporado en el currículo la educación bilingüe, enfrentando en forma sistemática problemas de exclusión. Pese a estos avances, el PRE es una reforma de largo plazo (20 años en su concepción original) y se encuentra a mitad de camino, siendo la calidad del aprendizaje un desafío a enfrentar, así como la continuidad de los planes para aumentar la cobertura y calidad en áreas rurales. En junio del 2003, el Banco aprobó una operación por US\$36,0 millones para atender estos desafíos. Desde el punto de vista fiscal, los costos asociados a la reforma, en particular la nómina salarial, está creando presiones sobre el sector público y representa un punto a evaluar para garantizar la sostenibilidad de la reforma en un contexto de estrechez fiscal.
- 3.12 Agua y saneamiento básico recibió el 6,8% de los desembolsos de la cooperación internacional, con el Banco representando el 37,2% del total. Los recursos BID desembolsados correspondieron en un 67% a saneamiento básico urbano. En las áreas urbanas, la estrategia del país procuró en saneamiento, mejorar la cobertura, y en agua, actualizar las conexiones⁵⁶. En el primer caso, entre 1997 y 2001 se registró un aumento del acceso del 6%. En agua, el número de hogares con conexiones aumentó en 12% en el mismo período. No obstante, los avances no fueron suficientes para compensar el aumento de la tasa de urbanización, lo que determinó una caída de la cobertura del 4%. En el área rural, se observó un aumento

⁵⁴ BID y BM (2004), página 26.

⁵⁵ Una síntesis del estado de los avances y desafíos en el sector se presenta en el documento de préstamo 1101/SF-BO Corredor de Integración Santa Cruz-Puerto Suárez.

⁵⁶ Ver BID y BM (2004) páginas 205 y 206.

del 7% en acceso a agua y de 9% en saneamiento, y el porcentaje de hogares con inadecuado acceso a agua y saneamiento se redujo en 19% entre 1992 y 2002, el segundo más importante después de educación en términos del NBI. Pese a estos avances, mejorar la cobertura en las áreas rurales continúa siendo una prioridad. La acción del Banco en este segmento fue menos efectiva que en las áreas urbanas. La operación orientada a municipios pequeños (de menos de 10 mil habitantes) aprobada en 1999 apenas ha comenzado a desembolsarse, haciendo menos efectiva la acción del Banco para lograr un desarrollo más equitativo en el sector. Las áreas rurales han representado un desafío particular, debido al mayor costo de provisión producto de menores economías de escala, su relativo aislamiento de la red básica y mecanismos institucionales que no favorecen la inversión municipal en el sector⁵⁷. El Fondo Productivo Social que provee financiamiento no reembolsable a municipios pequeños, presenta deficiencias operativas que retrasan la ejecución de la inversión. En estas áreas se ha identificado que la apropiación por parte de los usuarios así como la disponibilidad de tecnologías adecuadas y mejoras institucionales en el Fondo Productivo Social, son claves para lograr mayor cobertura del servicio y ya están siendo incorporadas por la operación del Banco. En este sentido, la acción del Banco en el sector ha sido calificada como muy positiva por el ordenamiento sectorial que genera la operación de Saneamiento de Pequeños Municipios Rurales. Los mecanismos para ejecución favorecen la sostenibilidad de los proyectos financiados bajo este programa, lo que ha suscitado el interés de otros donantes quienes buscarían aplicar dichos procedimientos en sus propios programas.

- 3.13 Salud concentró el 6,1% de los recursos externos, con el Banco aportando el 23,5%. En las evaluaciones realizadas de los distintos programas vinculados con salud, se ha constatado la contribución positiva del Banco a mejorar tanto la organización como la cobertura y calidad de los servicios de salud en Bolivia⁵⁸. Los programas contribuyeron a reorganizar la provisión de servicios básicos de salud en el marco de la descentralización y proveer infraestructura, resultando en una mayor cobertura de parto institucional, tasa de vacunación de menores de 5 años y reducción del porcentaje de niños con bajo peso al nacer en los distritos urbanos y rurales atendidos por el Banco. De las distintas intervenciones del Banco en el sector se hizo evidente la importancia de prestar una mayor atención en operaciones futuras a la participación de las comunidades y municipios tanto por sus efectos en cobertura como en la sostenibilidad de los programas.
- 3.14 El sector vivienda ha sido uno de los más dinámicos en Bolivia como consecuencia del proceso de urbanización. El Banco ha sido uno de los pocos participantes en la reforma del sector, y su experiencia de esta intervención ha sido mixta. Los mayores retrasos se han observado en la reforma del marco institucional y jurídico del sector que persiguen su reordenación y reducción de costos de transacción en el mercado inmobiliario. Un logro importante de la acción del Banco dadas las características del desarrollo urbano de Bolivia señalado en el capítulo anterior, ha

⁵⁷ Ver BID y BM (2004).

⁵⁸ Para un resumen ver el Informe de Terminación de Proyecto del préstamo 858/SF-BO y C. Pérez de Castillo (2001)

sido la aprobación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos que establece mecanismos y simplifica los trámites para legalizar la propiedad y la vivienda actualmente informal. Otra área que ha observado avances es la liquidación del Fondo Nacional de Vivienda Social, el cual le restaba transparencia a la política de financiamiento y resultaba muy propenso a la manipulación política. Los logros más notables del programa se concretaron en las mejoras en la seguridad

y calidad de la vivienda en barrios y la simplificación de trámites a nivel municipal, donde se superaron con creces las metas previstas (ver cuadro XVI). La consolidación del marco jurídico con base en las metas propuestas en el programa del Banco, el desarrollo de un mercado financiero para la vivienda y la implantación de un plan de regularización que haga efectivos los avances en el ámbito legislativo, son desafíos pendientes e interrelacionados que es necesario atender para sostener los logros alcanzados y donde la operación del Banco se mostró menos efectiva.

3.15 Las áreas relacionadas con la segunda línea estratégica del Banco, crecimiento económico y creación de oportunidades, percibieron 37,7% de los desembolsos entre 1998 y 2002. Dentro de los objetivos que el Banco se planteó estuvieron contribuir a la estabilidad macroeconómica, proveer infraestructura de transporte, y apoyar el desarrollo de la microempresa y el desarrollo rural.

3.16 El aporte del Banco a la estabilidad macroeconómica, provino principalmente de su participación en la iniciativa HIPC y la generación de un flujo neto de recursos concesionales positivo para el país. Con relación al HIPC, el BID se adhirió a esta iniciativa aportando un total de US\$838,0 millones de dólares (en valor presente neto un promedio del 35,0% del total del alivio) bajo ambas iniciativas, seguido por el conjunto de agencias bilaterales con 33,0% promedio en valor presente neto, el Banco Mundial con 14%, CAF el 8,0%, y el FMI y otros multilaterales con 7,0% y 3,0% respectivamente. Aún cuando al momento de alcanzar el punto de cumplimiento del HIPC ampliado en el 2001, el país mostraba indicadores de deuda y fiscales sostenibles, el deterioro económico, aunado a la estrategia de endeudamiento seguida por el Gobierno y modificaciones al régimen de pensiones, han erosionado parte de las ganancias fiscales de esta iniciativa, lesionando la viabilidad fiscal de la EBRP. La materialización de un escenario de bajo crecimiento y la agudización de los conflictos sociales fueron riesgos indicados por el Banco al directorio (ver documento GN-1970-29) al presentar la evaluación de la EBRP. En términos de flujos de recursos al país, el HIPC ha favorecido la

Cuadro XVI. BID Programa de Mejoramiento de Barrios

Indicadores de la Intervención del Banco	Programado p/ 2003	Realizado 2003
Municipios participantes	35	44
Nro. Barrios mejorados	53	81
Nro. Familias con infraestructura mejorada y títulos de propiedad (miles)	23	22.3
Nro. Municipios que introducen normas p/ simplificar procedimiento de permisos	18	18

Fuente: Bolivia. Propuesta de préstamo para un programa de apoyo a la Vivienda, y ISDP del proyecto al 2003.

Cuadro XVII. Estructura de la Deuda Externa (Millones US\$)

	1997	2002
TOTAL	4482.1	4299.7
FMI	277.4	194.6
MULTILATERAL	2760	3342.7
BID	1435.9	1450.3
BM	963.3	1323.4
CAF	247.2	477.4
Otros	113.7	91.6
BILATERALES	1446	756.9
PRIVADOS	27.9	5.5

Fuente: Banco Central de Bolivia

generación de flujos positivos a Bolivia, justamente en un momento de desaceleración económica y la disponibilidad de recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) contribuye a mantener baja la tasa de interés marginal sobre el endeudamiento externo, lo cual influye la sostenibilidad fiscal. Al finalizar el período, el Banco continúa siendo el principal acreedor de Bolivia (Ver cuadro XVII).

- 3.17 Infraestructura vial representó el 15% de los desembolsos totales del Banco, el más importante del período. En comparación con otros organismos de la cooperación internacional, el Banco totalizó el 16,6% de los recursos externos, el cual se encuentra liderado por la CAF. La acción del Banco ha permitido mejorar la integración del país y de éste con los países vecinos, registrándose una reducción de los costos de viajes de los usuarios⁵⁹. Al mismo tiempo, destaca el papel que jugó el Banco en asegurar un paquete de financiamiento altamente concesional para concretar la construcción del Corredor de Integración Santa Cruz-Puerto Suárez el cual conecta a la región con mayor potencial productivo del país con Brasil, y que forma parte de los ejes identificados como prioritarios dentro de la iniciativa IIRSA. Con recursos del Banco en los últimos cinco años se han concluido tres proyectos que han posibilitado la reducción de los tiempos de viaje en vías troncales hasta en un 83%⁶⁰ y en algunos casos se triplicó el flujo de vehículos. Sin embargo, los problemas encontrados durante la ejecución de sucesivos proyectos en el sector vial son amplios y variados⁶¹, y aunque los objetivos perseguidos son alcanzados, los mismos ocurren con retrasos de hasta 6 años. Siendo éste un sector crítico para el crecimiento económico de Bolivia, el reconocimiento de estos problemas y su corrección en las nuevas operaciones del sector implica una labor ardua y consecuente en políticas sectoriales y en la preparación y ejecución de proyectos. En este sentido, en materia de políticas sectoriales el Banco se encuentra: (a) adecuando su estrategia sectorial en el país; (b) coordinando con otros donantes las labores en el área institucional y su fortalecimiento; (c) analizando la capacidad financiera de corto y mediano plazo de las prefecturas a cargo de los aportes de contrapartida y (d) analizando el financiamiento del sector para asegurar la sostenibilidad de las inversiones realizadas. En materia de preparación el Banco está: (a) exigiendo estándares técnicos y ambientales más rigurosos para autorizar la licitación de obras; y (b) incorporando al análisis económico consideraciones sobre el impacto fiscal de las obras⁶².

⁵⁹ Las horas de viaje entre Cochabamba y La Paz se redujeron de 7 a 5 horas, entre Santa Cruz y Cochabamba de 12 a 7 horas y hacia la frontera con Chile de 15 a 2,5 horas.

⁶⁰ Carretera hacia la frontera con Chile.

⁶¹ Entre ellos pueden mencionarse temas tradicionales y recurrentes, tales como: debilidad institucional, que acarrea demoras en la contratación y ejecución de proyectos; diseños técnicos insuficientes, que se traducen en sobrecostos y demoras en la construcción; insuficiente o inoportuna asignación de recursos de contraparte; inadecuado tratamiento de los problemas ambientales y sociales; inexistencia de un adecuado sistema de operación y mantenimiento de los caminos, impidiendo obtener de éstos la vida útil de diseño; poca importancia dada a los temas de políticas sectoriales, planificación y programación de obras; e inadecuada distribución de responsabilidades entre las diversas jurisdicciones actuantes.

⁶² Algunos de estas medidas, en particular las dirigidas a evaluar más apropiadamente los impactos ambientales y sociales de las obras camineras, le restan flexibilidad al Banco en comparación con otras agencias, en particular la CAF. Sin embargo, es una tarea que en Bolivia, dada su complicada geografía y distribución poblacional, luce indispensable.

- 3.18 El ámbito rural, aunque no fue el más importante para el Banco, ha registrado resultados positivos que abren avenidas de actuación futura para el Banco. EN particular, la información disponible sobre riego⁶³, revela un impacto significativo de los proyectos de riego en el ingreso familiar de las familias afectadas (un incremento promedio del 75%) con el potencial de aumentar la seguridad alimentaria de un rango de 10%-20% a 60%-80%. De esta evaluación también surge la recomendación de que proyectos futuros del Banco consideren mecanismos que incentiven el mantenimiento de obras y en los aspectos de control de calidad de las mismas considerar una mayor integración de los usuarios.
- 3.19 La participación del Banco en el área institucional y de reforma del Estado, ha logrado fortalecer las agencias a cargo de la administración de impuestos y aduanas, dos áreas claves para la transparencia y eficiencia en la administración ingresos fiscales. Por ejemplo, sobre el Programa de Reforma y Modernización de la Aduana Nacional, en el mes de enero una misión conjunta compuesta por representantes del BID, BM y FMI evaluó el estado y perspectivas del Programa encontrando que “se han registrado avances en todas las áreas (recursos humanos, normas y procedimientos, fiscalización, informática y comunicaciones, infraestructura y equipamiento), y puede afirmarse que se han sentado las bases de una administración aduanera moderna y sustentable”⁶⁴. En el área de justicia, se han desarrollado experiencias exitosas en materia de justicia comunitaria, en particular para las áreas rurales, las cuales podrían replicarse.
- 3.20 Finalmente, en los últimos años el departamento del Sector Privado (PRI) fue una de las pocas agencias capaz de canalizar inversión privada hacia Bolivia, catalizando la inversión en infraestructura básica en agua (Aguas del Illimani) telecomunicaciones (Redibol), y transporte de gas (Transredes), destacando en estos últimos el trabajo de coordinación con la CAF.

B. Desempeño de la Cartera

- 3.21 A lo largo del período, los retos macroeconómicos e institucionales para implementar la estrategia del país en general, y del Banco en particular, resultaron mucho más significativos de lo previsto. En tanto que la situación económica creó dudas sobre la sostenibilidad fiscal de las reformas, la vulnerabilidad de la administración pública a cambios políticos y la baja capacidad de gestión en los municipios crearon dudas sobre su sostenibilidad institucional. En este contexto, el desempeño y los cambios en la cartera reflejan por un lado, el compromiso con la continuidad de reformas que mostraron las autoridades bolivianas y por el otro, los tremendos cuellos de botella político-institucionales y económicos que impiden una implementación más eficaz y sostenible de las mismas.
- 3.22 Un total de 24 préstamos por US\$681,5 millones fueron aprobados entre 1998 y 2002, lo que incluye 3 operaciones del sector privado por US\$118,5 millones. El número de aprobaciones sumado a la conclusión de 17 operaciones de larga data, ha redundado en una cartera más joven (4,3 años).

⁶³ Informe de Evaluación de los Proyectos y Sistemas de Riego Mejorados en Bolivia por PRONAR y otros.

⁶⁴ Ayuda Memoria de Misión Conjunta BID, BM y FMI, 2003.

- 3.23 El énfasis del Gobierno se reflejó en una participación de los temas de gobernabilidad y reforma del sector público en la cartera muy superior al previsto en la programación original (ver Cuadro XVIII), en particular, en los aspectos de transparencia y eficiencia en el manejo de ingreso y asignación del gasto, y profesionalización de la administración pública. Un tercio de las aprobaciones del período se orientaron a este fin. En el área social, los principales cambios surgieron a partir de la iniciativa HIPC ampliada y la implementación de la EBRP, proceso que apoyó el Banco desde su inicio. Estos cambios resultaron en una cartera social alineada con la consecución de las metas que se ha planteado el país. El área de crecimiento fue beneficiaria de una participación más activa del PRI en Bolivia, y de la capacidad del Banco de atraer financiamiento de otras agencias de la cooperación para el financiamiento de proyectos incluidos en la programación⁶⁵.

Cuadro XVIII. Composición de la Cartera BID 2003¹
(Porcentajes con relación al monto total)

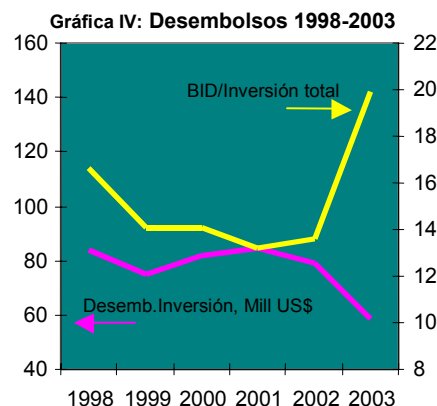
	Prevista ²	Actual
Crecimiento	57,5	47,6
Desarrollo Capital Humano	41,4	40,6
Gobernabilidad	1,1	11,8
Monto (millones de US\$)	1020,6	1001,3
Nr. Préstamos	23	32

¹ Incluyendo PRI

² Con base en programa operativo indicado en el documento de país.

- 3.24 Los desembolsos totales han mostrado un comportamiento irregular, atribuible a los préstamos de política y al impacto del deterioro fiscal en la inversión pública total. En cuanto a su variabilidad, un aspecto destacable de la acción del Banco en el período fue la relativa estabilidad que se logró en los desembolsos de préstamos de inversión en comparación con la inversión pública total (Gráfico IV). La variación menos que proporcional de los desembolsos del Banco a la inversión total es un reflejo de las labores de monitoreo, seguimiento y coordinación que lleva adelante la representación con los entes ejecutores y el Ministerio de Hacienda. Esto, combinado con los préstamos de política y el alivio HIPC, ha determinado que el flujo neto de recursos al país se torne positivo y con una tendencia creciente en un contexto de caída en los flujos de capital privados. La tasa de desembolso promedio durante el período se ubicó en 17,23%.

- 3.25 El grueso de los proyectos ha sido aprobado a partir de 1994, año en que se aceleró el proceso de descentralización y transferencia de recursos a los municipios. La estructura de fondos a través de los cuales se ejecutan los recursos ha adolecido de numerosos problemas, no sólo de efectividad sino también de transparencia en el



⁶⁵ Este es el caso del Corredor de Integración Santa Cruz Puerto Suárez en sus tramos Pailón-San José y San José-Puerto Suárez. Originalmente el Banco emprendería el financiamiento de ambos tramos por un monto total de US\$234 millones. La coordinación con la comunidad de donantes permitió diversificar las fuentes de financiamiento concesional del corredor. Esto permitió al Banco liberar recursos por US\$159 millones, de los cuales US\$21 millones fueron destinados a financiar la operación de mitigación de impacto ambiental (BO-0033)

uso de los recursos, y maleabilidad y sensibilidad a los cambios de Gobierno. El Banco desplegó numerosos esfuerzos en solventar los problemas en transparencia de uso de fondos (Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo de Desarrollo Regional) pero permanecen aquellos relacionados con el compromiso de diferentes administraciones con esta estructura.

- 3.26 El número de proyectos con problemas en el cumplimiento de objetivos ha reducido su participación de 15,4% a 6,9%, y los de ejecución insatisfactoria o muy insatisfactoria han pasado de 30,8% a 17,2%. La participación de los proyectos de acuerdo al sistema PAIS se ha reducido de 15,4% en 1998 a 10,3% en el 2003. Estos indicadores señalan a la implementación y no a la orientación estratégica – objetivos- como el principal obstáculo a una acción más efectiva del Banco en el país, conclusión que también se deriva del análisis de los PCRs de las operaciones terminadas durante el período⁶⁶.
- 3.27 La entrega de proyectos con objetivos cumplidos y a costos razonables, unida a la relativa insensibilidad de los desembolsos a la caída de la inversión y la mejoría observada en el riesgo y desempeño de las operaciones, en un escenario de agudización de la volatilidad institucional y crisis fiscal, fue posibilitado por una acción permanente y activa del Banco por amortiguar los efectos de este entorno sobre la ejecución. Además de la realización de 23 misiones de administración y 11 misiones especiales de seguimiento, el Banco ha introducido una serie de prácticas permanentes de supervisión, donde destacan revisiones trimestrales de cartera en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la agencia ejecutora, donde se resuelven problemas de ejecución específicos y de administración financiera de los programas; condicionamiento de la programación a los avances de ejecución en el mismo sector, y estandarización de la ejecución ofreciendo a las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP) un *'tool kit'* de herramientas de administración de operaciones vinculadas a adquisiciones y manejo financiero⁶⁷.
- 3.28 A partir de un diagnóstico elaborado en la gestión 2002, la Representación llevó a cabo un trabajo específico de evaluación de capacidades institucionales en cada proyecto que permitiría determinar eventuales acciones de fortalecimiento institucional y ajustes de los esquemas de ejecución de los proyectos. Esto podría contribuir a mejorar los procesos de adquisiciones y desembolsos, que redunden en una mayor agilidad en la ejecución de proyectos⁶⁸.

⁶⁶ Mediante el análisis de los PCR's concluidos para las 17 operaciones terminadas en el período se determinó que: el 69% de las operaciones cumplieron sustancialmente con sus objetivos, ninguno de los proyectos concluyó en el plazo previsto, mostrando demoras de más de (6) seis meses en todos los casos y el 63% de las operaciones mantuvieron sus costos sustancialmente iguales a lo previsto, mientras que 6 experimentaron variaciones de más de 10%.

⁶⁷ La misión estuvo compuesta de especialistas de ROS/DAU, AUG, SC1, OD1, CAR, LEG y CBO; su trabajo principal fue revisar los procesos de administración financiera de las operaciones bajo ejecución con especial énfasis en la revisión de los EFAs.

⁶⁸ Para utilizar esta modalidad, se ha acordado con las autoridades la contratación de auditorías operativas concurrentes, las cuales se llevarían a cabo semestralmente y serían financiadas con recursos de los respectivos préstamos

- 3.29 Como elemento adicional para encarar la lenta ejecución de los proyectos de la cartera, se acordó la conveniencia de impulsar la suscripción de convenios de gestión entre el Ministerio de Hacienda y los organismos ejecutores (a nivel de ministros de despacho y gerentes de proyecto) en los cuales se establecerán los compromisos de cada entidad para la ejecución eficiente, eficaz y oportuna de los mismos en un marco de gestión por resultados (ver Anexo III).
- 3.30 La implementación de la estrategia también requirió de recursos de **cooperaciones técnicas no reembolsables**, aprobándose durante el período 64 proyectos por un total de US\$27,9 millones, conformados por recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y Fondos en Administración (CT-Fondos). Dos tercios de estos recursos se destinaron al área de crecimiento económico, en particular, la acción del FOMIN fue muy importante en los temas relacionados con el desarrollo de capacidades gerenciales en las micro empresas, fortalecimiento de instituciones microfinancieras, y simplificación de las instancias de relacionamiento entre el Estado y el sector privado⁶⁹. Finalmente, bajo el **Programa de Empresariado Social (PES)** se han aprobado 5 proyectos compuestos por préstamos y cooperaciones técnicas paralelas por un total de US\$3,4 millones, concentradas en iniciativas innovadoras para microcrédito y *microleasing*. Aunque el número y monto de las operaciones de esta línea no es relativamente relevante para la cartera del Banco, la implicancia de su beneficio hacia poblaciones de bajos ingresos a través de una modalidad directa de financiamiento es un valor agregado importante del Banco.

C. Lecciones aprendidas

- 3.31 **El proceso político.** El proceso político en Bolivia introduce dinámicas perversas en la administración pública dificultando la identificación de contrapartes sólidas y adecuadas, con permanencia en el tiempo. La discontinuidad en los puestos clave de la administración boliviana, rompe con la continuidad que se requiere para que los proyectos tengan un verdadero impacto. Esta alternancia también ocurre a niveles más alto de la administración, lo que introduce un movimiento pendular que imposibilita que se completen las políticas, con lo que los logros de años de trabajo pueden perderse bruscamente, con el consiguiente desperdicio de recursos. Este problema de gobernabilidad constituye un riesgo permanente que afecta la ejecución y la efectividad del Banco. El Banco debe asumir esta volatilidad en su proceso de programación identificando áreas de menor susceptibilidad y discutir con las autoridades el desarrollo de proyectos que actúen como fuente de estabilidad para el sector público Boliviano tanto en políticas como en estabilidad en la ejecución. Por ejemplo, a través de los programas sectoriales, el Banco contribuyó a asegurar la continuidad de reformas claves aún en situaciones volátiles y fomentar un verdadero diálogo político, con el consiguiente insumo del Banco en la formulación de políticas públicas. En la estrategia, se ha buscado replicar esta experiencia y aprendizajes en nuevas áreas, específicamente en transparencia institucional (pensiones) y competitividad a través de préstamos sectoriales.

⁶⁹ Destaca la operación para la modernización del servicio de registro de comercio ya que Bolivia ha sido considerado uno de los países más ineficientes en cuanto a la creación de empresas.

- 3.32 **Las Reformas y su sostenibilidad.** Las restricciones fiscales constituyen una fuerte amenaza a la continuidad de reformas con impacto de mediano largo plazo. La experiencia desarrollada por el Banco con los programas de política, reveló un potencial muy importante en el país y en la cooperación internacional para avanzar en la determinación de los costos de las reformas y en la aplicación de un enfoque por resultados que vincule disponibilidad de recursos (apoyo presupuestario) al cumplimiento de determinadas metas. Los préstamos sectoriales en las áreas sociales resultaron una avenida interesante para establecer con mayor claridad los términos en los que se plantea la relación entre el Banco y el Gobierno, facilitando además la identificación del compromiso fiscal y su inclusión explícita en los acuerdos con el FMI. Por la influencia que ejercen, estos préstamos podrían priorizar dentro de sus objetivos, no solamente la protección y mantenimiento del gasto social, sino también, mejoras significativas en la eficiencia del gasto público a fin de incorporar más efectivamente los aspectos de sostenibilidad (como por ejemplo, mantenimiento de las inversiones). No obstante, la posibilidad del Banco de llevar adelante este enfoque en Bolivia se ve limitado por la disponibilidad de instrumentos adecuados para financiar reformas, por lo que a futuro, se continuará trabajando en los aspectos de costeo con un apoyo selectivo en áreas donde estos préstamos pueden ejercer un efecto estabilizador de las políticas y ordenador de la acción del Estado.
- 3.33 **El factor institucional.** La debilidad de los organismos ejecutores es el principal problema para la ejecución de la cartera en Bolivia. Sin embargo, la preeminencia del tema en el monitoreo y seguimiento de la cartera contrasta con la escasa atención que recibió en el diseño de proyectos durante el período. Una lección importante de este período para la nueva estrategia es la de colocar la comprensión de las posibilidades y limitaciones de las instituciones ejecutoras en el tope de las prioridades en el diseño de las operaciones. Los equipos de proyecto deben aumentar sus esfuerzos para asegurarse que los mecanismos de ejecución propuestos tomen en cuenta las limitaciones institucionales de la gestión descentralizada (municipios y departamentos), así como las ventajas y desventajas de otras alternativas de ejecución que tomen en cuenta las dificultades de operar en un contexto en el cual el fortalecimiento institucional estatal es difícilmente logrado en los términos esperados.
- 3.34 **Objetivos realistas y dimensionamiento de las operaciones.** Los problemas de implementación no solo apuntan a fallas en el país, sino también a un diseño muy ambicioso de las operaciones, tanto en objetivos como en montos. La principal lección que se desprende de esto es la necesidad que las nuevas operaciones sean más pequeñas y focalizadas, tengan objetivos y metas más precisas. En el actual contexto político-institucional, esto será muy importante, por lo que ya está siendo considerado en la identificación de operaciones y en el seguimiento de la cartera.
- 3.35 **La disponibilidad de recursos concesionales.** El sistema de incentivos bajo el cual se manejan los países beneficiarios del FOE, en el cual los países utilizan los recursos o los pierden, tiende a reducir la importancia de una buena ejecución de la cartera en el sector público a favor de la aprobación de nuevas operaciones, constituyendo un punto de partida muy poco favorable para poner a la ejecución en

el centro de la acción del Banco en el país y para sustentar una mayor focalización. Una característica bastante general en países FOE es el elevado número de proyectos. Si bien este resultado expresa el amplio rango de necesidades de reforma que existen en estos países en combinación con capacidades escasas para manejar grandes proyectos, el mismo se ve estimulado por los incentivos antes descritos. La imposibilidad de asegurar recursos para reformas y necesidades de financiamiento variadas, en particular en áreas donde el aumento del gasto corriente es una consecuencia de las reformas introducidas, contribuye a acentuar esta tendencia. Transformar esta situación requiere una vinculación más estrecha entre desempeño de la cartera, asignación de recursos y aprobaciones, área en la cual el Banco ha avanzado significativamente y continua buscando mejores estructuras de incentivos para la utilización de estos recursos.

- 3.36 **Coordinación.** La falta de coordinación redunda negativamente en la dinámica institucional del estado boliviano. Las agencias gubernamentales persiguen la apropiación de los recursos concesionales externos más que la apropiación de los recursos del presupuesto, lo cual, combinado con la dinámica política en el país, diluye la capacidad gubernamental de otorgar una dirección al proceso de asignación de los recursos públicos. El Banco debe hacer un mayor esfuerzo en su trabajo con el país para no agregar al problema y actuar, en conjunto con otras agencias de la cooperación en Bolivia, como promotor de iniciativas que tiendan a aglutinar a la cooperación internacional alrededor de reformas claves para el desarrollo del país. Además del aspecto institucional, esto será absolutamente necesario en un contexto de escasos recursos fiscales. El país podría beneficiarse de una consolidación de recursos y esfuerzos para proteger fiscalmente e institucionalmente a reformas prioritarias. El Banco ha tenido experiencias muy positivas en este aspecto en el área de transporte que podrían buscar extenderse hacia otros sectores.
- 3.37 **Seguimiento de Resultados.** Para contrarrestar el impacto de la debilidad institucional y gerencial en el sector público, la Representación está implementando varias medidas que ayudarán, tanto al Banco como a los ejecutores, a orientar mayores esfuerzos al seguimiento de resultados tales como: (i) mejora del análisis institucional (sobre todo el análisis de los procesos de las instituciones ejecutoras); (ii) entrega de herramientas estandarizadas para la administración de los préstamos (principalmente adquisiciones y desembolsos); y (iii) mejor planificación de resultados y análisis de supuestos que limitarían su alcance. Esta iniciativa debe ser acompañada por proyectos con mayor claridad en los resultados que se esperan alcanzar y la asignación de responsabilidades para efectuar el seguimiento de los mismos. En particular, el tránsito hacia reformas tiene implicaciones sobre la decisión de dónde colocar los esfuerzos y recursos para acumular capacidades de medición y seguimiento de resultados. Apoyar a Bolivia en este tránsito significará poner el énfasis en el país más que en el Banco, esto es, fortalecer las instituciones del sector público y posiblemente de la sociedad civil para conocer los resultados que se derivan de las reformas. Esta es una avenida en donde el Banco ha hecho importantes contribuciones tanto con cooperaciones técnicas como operaciones de préstamos (Censo Nacional, el proyecto MECOVI, seguimiento de la EBRP) y en la EPB se continuará fortaleciendo este enfoque.

IV. ESTRATEGIA DEL BANCO

A. Objetivos

- 4.1 La reducción de la pobreza en forma sostenible, es el objetivo general que se plantea la Estrategia de País del Banco con Bolivia (EPB) para los próximos años, para lo cual se apoyarán los esfuerzos liderados por el Gobierno para superar los desafíos al desarrollo económico y social del país. El escenario en el cual se implantará esta estrategia es complejo, como lo revelan los problemas que ha enfrentado el Gobierno para manejar los desafíos más urgentes, como la crítica situación fiscal. La amplia percepción de que las reformas de la pasada década no funcionaron y más bien fueron negativas para el bienestar de los pobres, unido a la crisis económica, limita la profundidad y celeridad con la cual el Gobierno y en este sentido el Banco, podrán abordar estos desafíos. Adicionalmente, ante la fractura política y social que aqueja a Bolivia, resultará muy difícil alcanzar los consensos mínimos para desarrollar una visión de desarrollo para el mediano y largo plazo a un nivel de concreción tal que resulte útil para orientar el gasto público o la ayuda multilateral durante los próximos cuatro años⁷⁰. La celebración de un nuevo Diálogo Nacional en el cual se validen las propuestas del Gobierno y se retome un diálogo de políticas en torno a la implantación de la EBRP, ha sido frecuentemente postergada y en este momento se estima que tome lugar en el segundo semestre del 2004. Estos dos elementos, rechazo a las reformas y ausencia de una visión común de país, continuarán siendo un factor influyente en los próximos años con repercusiones sobre el tipo y cobertura de proyectos que puedan ser emprendidos con éxito en Bolivia.
- 4.2 En estas circunstancias excepcionales, la EPB se ha concebido como un proceso en el cual se identifican intervenciones que en cooperación con otros donantes aminoren los riesgos de mayor inestabilidad económica y social, y eviten retrocesos en los logros sociales de la última década. Para ello, en el más corto plazo, la EBP contempla como objetivo contribuir al reestablecimiento de condiciones mínimas para la gobernabilidad y la estabilidad macroeconómica. Las acciones que se plantean tienen como marco de referencia el programa fiscal y financiero del Gobierno cuyas metas están expresadas en el acuerdo Stand-By con el FMI, el cual facilita la coordinación de diferentes agencias en torno a estos objetivos comunes.
- 4.3 Con la reducción de la incertidumbre política y económica y con base en los resultados que surjan del Diálogo Nacional 2003, del referendo del gas y de la Asamblea Constituyente, se espera que las autoridades bolivianas retomen una agenda de trabajo con la cooperación internacional enfocada en solventar los obstáculos que impiden un avance más acelerado en las metas de reducción de la pobreza y que se planteen en la EBRP. El Banco aprovechará los espacios que surjan en Bolivia para avanzar en objetivos de más mediano plazo, específicamente: (i) crecimiento económico y desarrollo productivo sostenible, y (ii) desarrollo de un

⁷⁰ De acuerdo a la Constitución Política del Estado, las elecciones generales tomarían lugar en el 2007, con cambio de Gobierno en agosto de ese año.

piso mínimo de servicios básicos para toda la población extendiendo los logros sociales de la década pasada.

B. Áreas de Influencia del BID

- 4.4 Del diálogo con el país sobre las posibles áreas de influencia del Banco para apoyar estos objetivos, se concluyó que el posicionamiento del Banco en este momento favorece la armonización de los objetivos de corto plazo en sintonía con la situación que vive el país y las prioridades establecidas por el nuevo Gobierno, y los objetivos de más largo plazo vinculados a superar los desafíos al desarrollo. Esto se deriva de la importancia de la cartera del BID en términos de montos, su estrecha alineación con objetivos muy concretos de desarrollo social y económico de mediano y largo plazo indicados en la EBRP y directamente vinculadas con los ODMs, la asistencia brindada en el 2003 con préstamos de rápido desembolso, la disponibilidad de recursos concesionales adicionales para los próximos cuatro años y el interés del Banco y del Gobierno de iniciar un proceso de mayor focalización de las operaciones futuras.
- 4.5 En la selección de nuevas operaciones se tomará en cuenta, además del espacio real para emprender reformas en Bolivia y la cartera del Banco por desembolsar, la actuación del resto de las agencias de la cooperación internacional. Una síntesis de la distribución porcentual de los montos por desembolsar por agencia y sector se presenta en el Cuadro XIX. A los fines de evaluar el posible rol estratégico del programa operativo del BID en los próximos años, los porcentajes asociados al BID incluyen solamente las operaciones actualmente en cartera en tanto que para las otras agencias incluye los montos en cartera y por aprobar. El monto total por desembolsar asciende a US\$3.000 millones. Cinco hechos resaltan de este cuadro que son importantes para la acción futura del Banco:
 - a. La disponibilidad de recursos externos por desembolsar no es una característica exclusiva de la actuación del BID en Bolivia, revelando un problema general de aprovechamiento del financiamiento externo en el país que ayuda a alimentar la percepción de ineficiencia en la ejecución y desperdicio de recursos.
 - b. En el área de desarrollo rural participan múltiples donantes, es atomizada y las intervenciones son dispersas. Pequeñas inversiones aisladas tendría un bajo impacto a los fines de cubrir el enorme déficit en servicios básicos que acusa el sector rural. La experiencia de otros donantes no ha sido exitosa⁷¹. El sector se beneficiaría de una mejor coordinación para hacer más efectiva la asistencia.
 - c. Infraestructura vial convoca a un número menor donantes, pese a que aún son necesarias inversiones para conectar al territorio nacional y acceder a mercados regionales y que el sector está lejos de estar consolidado. Las grandes agencias (CAF, BID, BM) son claves para su

⁷¹ El proyecto de Infraestructura Rural Participativa del Banco Mundial aprobado en 1998, ha sido clasificado insatisfactorio tanto en su ejecución como en el logro de los objetivos de desarrollo. De un monto total aprobado de US\$ 62,8 millones se han desembolsado US\$22 millones.

financiamiento y la salida de alguna de ellas acarrearía un déficit importante de financiamiento al existir pocos sustitutos.

- d. Pese a la importancia de los temas de crecimiento y competitividad, esta área aglutina un porcentaje bajo de los recursos y a un número relativamente pequeño de agencias. Esto contrasta con el énfasis en volumen de recursos y en el diálogo de la cooperación internacional con el país en los temas sociales, aspecto que se vio acentuado con la iniciativa HIPC original y ampliada.
- e. Infraestructura urbana convoca a muy pocos donantes y recursos pese a que en las ciudades se concentra el 51% de los pobres del país, con un 22% solamente en las ciudades de La Paz y el Alto, principales centros urbanos del Altiplano. Esta región experimentó el mayor aumento de la pobreza entre el 2001 y el 2002, al pasar de 54,2% a 58,5%⁷². Por otra parte, el proceso acelerado de urbanización presenta un desafío adicional a la débil capacidad gerencial de los municipios.

Cuadro XIX. Área de Focalización y Recursos Financieros 2004-2006

Porcentajes por Área y Agencia																
	BM	BID	CAF	USA	CE	Alem.	Holand.	Dinam.	Suecia	Unicef	Suiza	España	R.Unido	Japón	Canad.	% Área
Desarrollo Rural	29.4	13.8	18.6	9.2	8.0	5.9	4.8	5.2	0.0	0.0	2.7	0.2	1.3	1.0	0.0	17.6
Fortalecimiento Institucional	44.1	7.1	0.1	20.0	0.0	1.9	0.2	8.3	6.4	2.7	0.7	1.6	3.3	0.2	3.4	9.5
Descentraliz.	32.1	25.9	0.0	0.0	0.0	9.4	3.4	18.9	0.5	6.8	0.6	0.0	1.9	0.3	0.0	7.6
Vialidad	29.9	19.6	40.8	0.0	8.7	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.0
Prog.Económicos	25.6	21.7	40.2	0.0	0.0	1.0	8.2	0.0	2.3	0.0	0.6	0.0	0.4	0.0	0.0	12.8
Salud	35.0	22.9	0.0	10.0	11.7	0.4	0.0	0.0	1.2	4.2	0.0	3.2	1.6	8.1	1.6	6.9
San. Básico	0.0	31.9	9.5	0.0	30.0	25.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	6.9
Educación	26.8	27.7	0.0	0.0	3.9	2.6	22.8	0.0	8.5	4.3	0.1	3.3	0.0	0.0	0.0	6.1
M. Ambiente	35.1	23.1	0.0	6.8	2.6	5.7	7.5	15.7	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	3.0	0.1	5.0
Des.Alternativo	0.0	0.0	0.0	81.8	18.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.3
Productiv./Competitiv.	28.7	41.2	0.1	0.0	7.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4	0.0	4.6	0.0	6.8	2.9
Sistema Financiero,Pensiones	31.9	17.0	21.3	0.0	9.5	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	3.1	12.8	0.0	0.0	0.0	3.1
Infr. Urbana	35.9	62.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	1.0	2.3
% agencia	28.0	20.6	15.9	8.1	7.2	4.5	3.9	3.9	1.6	1.3	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8	

Fuente: Reporte sobre Recursos de la Cooperación Internacional. BID y Banco Mundial (2003).

4.6 Con base en estos elementos, las acciones del Banco contempladas en la EPB se organizarán en torno a tres lineamientos:

- a. *Mejorar la Gestión y Transparencia del Estado*, principalmente a través de la consolidación de las operaciones en cartera que apoyan la institucionalización del aparato público, y nuevas intervenciones de carácter transversal orientadas a mejorar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y en el cumplimiento de leyes y normas.

⁷² De acuerdo a los datos de la encuesta MECOVI 2002, en la región de los valles la incidencia aumentó de 53,5% a 54,8% y en los llanos se redujo de 53,8% a 47,7%.

- b. *Apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado*, en un contexto de protección del medio ambiente y los recursos naturales del país, a través de operaciones en cartera y nuevas que faciliten la coordinación e implementación de políticas de apoyo a la competitividad, la creación de espacios de interacción público-privado, y que reduzcan las barreras que inhiben desarrollo productivo de la pequeña y mediana empresa exportadora.
 - c. *Mejorar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios básicos*, con énfasis en la ejecución de la cartera en los sectores de educación, salud y saneamiento para aumentar su cobertura, calidad y pertinencia cultural; fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios, en particular en las áreas urbanas.
- 4.7 En términos operativos, los objetivos planteados y los lineamientos estratégicos identificados, encuentran en la cartera activa un insumo valioso lo cual se desprende de la magnitud de los montos por desembolsar y su vinculación con objetivos de corto y mediano plazo. Los montos por desembolsar superan con creces los nuevos recursos que pueden estar disponibles para Bolivia mediante la asignación del FOE. La cartera por desembolsar al 30 de abril asciende a US\$496,5 millones en tanto que la disponibilidad de recursos FOE para aprobación de operaciones en el período 2004-2007 estaría en el orden de US\$350,0 millones⁷³.
- 4.8 Con relación a los objetivos de **corto plazo** la participación del Banco tiene como punto de referencia el acuerdo del Gobierno con el FMI. Este acuerdo contiene tres vertientes, fiscal, monetario y financiero-corporativo. En el ámbito fiscal, las autoridades mantienen el compromiso de poner un freno al aumento de los costos asociados al sistema público de reparto. Este objetivo de política está siendo apoyado por el Banco con una operación sectorial aprobada en el 2003 (BO-0213 Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal) orientada a introducir mejoras administrativas en el manejo de este componente del gasto y control del fraude. También en el ámbito fiscal, se inscriben las iniciativas que lleva adelante el Banco con los préstamos para mejorar la eficiencia operativa y transparencia del Servicio Nacional de Impuestos y la Aduana Nacional.
- 4.9 La segunda avenida de acción en el corto plazo se vincula al plan del Gobierno para enfrentar los problemas que atraviesa el sector bancario y corporativo, en el cual se están sumando los esfuerzos del Banco Mundial con la recientemente aprobada operación para reestructuración bancaria, y los de CAF y BID, para cubrir el lado de reestructuración corporativa. Al momento, Banco no tiene operaciones en curso que atiendan estos temas por lo que participación se dará a través de operaciones a ser desarrolladas en el curso del año.

⁷³ Con base en el documento aprobado por el Comité de Coordinación de la Administración (CC-5928) Bolivia dispondría para el bienio 2004-2005 de US\$177,3 millones en nuevas asignaciones. Haciendo abstracción de futuras reasignaciones, una simple extrapolación indicaría que los recursos para el período 2004-2007 podrían ascender a US\$354,6 millones. La posibilidad de que el BID pueda eventualmente ofrecer una combinación de FOE y OC a Bolivia durante los próximos años, estará condicionada por la sostenibilidad fiscal del país. Adicionalmente, Bolivia cuenta con US\$32,9 millones que provienen de la asignación del bienio 2002-2003, para aprobar operaciones previamente identificadas, disponibilidad que expira el 30 de junio del 2004.

- 4.10 Una última línea de actuación en el corto plazo se refiere a la identificación de acciones en el ámbito social que puedan generar un impacto importante en la calidad de vida de la población en sectores más afectados por la crisis. La cartera ofrece el potencial, aunque muy acotado, de reorientar recursos de préstamos cuyos plazos de compromiso y/o último desembolso están próximos a vencerse hacia operaciones que puedan tener un impacto rápido en la calidad de vida de la población de las regiones más afectadas por la crisis. Con base en análisis realizados con el gobierno, existirían recursos susceptibles de ser reorientados de alrededor US\$30,0 millones, o 6,0% de los montos por desembolsar. Desde diciembre del 2003, se viene discutiendo con las autoridades el redireccionamiento de estos recursos hacia el financiamiento de proyectos comunitarios en barrios con alta incidencia de la pobreza.
- 4.11 En términos de acercar a Bolivia a sus metas de reducción de la pobreza, la cartera tiene una concentración significativa de recursos para mejorar la prestación de servicios sociales básicos en saneamiento, educación y salud, en donde el Banco representa el 31,1%, 27,7% y 22,9% de los recursos que la cooperación internacional destinará a estos sectores en los próximos 3 años. Así, un primer elemento para la implantación de la EBP es enfatizar en el diálogo con el país la necesidad de mejorar la ejecución de los proyectos en curso para continuar en una senda de progreso en los indicadores sociales.
- 4.12 La cartera también contiene intervenciones importantes en infraestructura donde destacan principalmente la infraestructura para la integración y los temas de riego y asistencia técnica en el ámbito rural. No obstante, estas iniciativas no cuentan con un marco de referencia tan claro y hasta cierto punto uniforme, como el que se ha desarrollado en el país con los temas sociales y que ha sido el resultado de esfuerzos globales que ha apoyado toda la cooperación internacional, en particular, en el marco de la iniciativa HIPC. Como señaló el Banco en su oportunidad, la EBRP no ofreció (GN-1970-29) este marco para los temas de crecimiento y como ha sido indicado por otros organismos⁷⁴, en la concepción e implementación de la iniciativa HIPC se vio un énfasis bajo en el valor crucial dentro del desarrollo y sostenibilidad de los países beneficiarios temas como acceso a mercados, clima de inversión, e infraestructura. Esto no solamente afecta la acción del Banco sino en general, de los recursos públicos que se destinan a los diferentes sectores que buscan apoyar una ampliación de las posibilidades de producción de la economía Boliviana.
- 4.13 En este contexto, en la EPB se considera que el valor estratégico de las nuevas operaciones que se desarrollen y aprueben durante este nuevo ciclo de programación estará en trabajar con el país en un esquema de coordinación de las intervenciones para mejorar la competitividad y productividad. La participación de Bolivia en la iniciativa recientemente embarcada por el BID para mejorar el ambiente de negocios contribuirá a mantener estos temas muy presentes en el diálogo con el país y con el resto de las agencias de la cooperación internacional. En las áreas sociales, el valor estratégico de nuevas operaciones estará en mejorar la equidad y la eficiencia de los servicios básicos en las áreas urbanas.

⁷⁴ Ver Banco Mundial (2003).

- 4.14 En una primera etapa de la implementación de estos principios, se ha logrado avanzar con las autoridades en la identificación de un programa operativo para el 2004. Este esfuerzo de identificación con base en las posibilidades que ofrezca el contexto económico, político y social seguirá siendo un elemento central del diálogo en el curso de esta estrategia. El Gobierno y el Banco consideran que en este momento no existen los elementos para plantear un programa más allá del 2004 sin antes conocer los resultados del referendo sobre el gas y la Asamblea Constituyente, y que lo más importante en términos del relacionamiento del Banco con el país en estas circunstancias es mantener su disposición a diseñar iniciativas que puedan ser viables en esta etapa de transición que vive el país.
- 4.15 El programa operativo identificado es consistente con las líneas de acción para la implementación integrada del nuevo paquete de estrategias para los objetivos fundamentales y las áreas prioritarias del BID (Ver Anexo I). La Matriz de Estrategia presentada al comienzo de este documento y los Anexos I, II y III resumen los instrumentos que serán utilizados para apoyar estas líneas de acción.
- 4.16 Con base en la situación política e institucional del país y en acuerdo con las autoridades, para el 2004 se ha identificado un programa operativo (Anexo I) que contempla la aprobación de 5 operaciones por un monto de US\$80,5 millones y se han identificado 5 operaciones por US\$65,0 millones para aprobación en el 2005. La realización de estas operaciones dependerá de la capacidad de gestión de los organismos ejecutores, de la definición de objetivos claros y viables de las operaciones de corte institucional, y del grado de avance en su preparación durante los próximos meses. La posibilidad del Banco de avanzar hacia una mayor focalización durante el período de la estrategia dependerá por su parte, de la efectividad del proceso de coordinación de donantes y la generación de una mayor estabilidad institucional que permita asegurar que luego de aprobados los proyectos estos contarán con el apoyo político para ser ejecutados. En términos de flujos netos de capital al país, la estrategia otorga un carácter prioritario a la tarea de mejorar y racionalizar la cartera, factor que conjuntamente con la aplicación de los recursos de alivio de deuda que otorga el Banco anualmente a Bolivia bajo la iniciativa HIPC, apunta a mantener los flujos netos positivos⁷⁵.

1. Mejorar la Gestión y Transparencia del Estado

- 4.17 En la EBRP se destaca al factor institucional como un pilar central para implementar con éxito las políticas de inversión pública. El rezago que se manifiesta en la efectividad de las instituciones públicas bolivianas y su desconexión con la ciudadanía, priva al país de mejores resultados tanto en lo económico como lo social, situación que se ha intensificado con el deterioro del entorno político e institucional de los últimos dos años. Estas falencias representan el principal obstáculo a superar en cualquier ámbito de la acción pública que el Banco apoye, ya sea para alcanzar mayor crecimiento, estabilidad macroeconómica, mayor equidad,

⁷⁵ En el 2004, los flujos netos de préstamos BID podrían alcanzar US\$22,0 millones. Si en el 2005 se recuperan los desembolsos a los niveles pre-crisis, estos flujos estarían en el orden de los US\$30,0 millones. Esto representaría 3,0% y 3,6% respectivamente de los flujos esperados de ayuda oficial al desarrollo (ODA) para Bolivia en estos años, los cuales se estima superarían los US\$750,0 millones anuales.

inclusión, etc. Al mismo tiempo, las circunstancias actuales hacen de esta área, una de las más vulnerables y de mayor riesgo para emprender grandes iniciativas.

- 4.18 Tomando en cuenta los desafíos que enfrenta el país en el área económica, la prioridad del Banco en el área de reforma del Estado estará en el término más inmediato, en consolidar los avances realizados en la ejecución de operaciones que apoyan el fortalecimiento y transparencia de agencias directamente vinculadas al flujo de ingresos y egresos fiscales, con un particular énfasis en impuestos y pensiones. Del lado del manejo y efectividad del gasto, se continuará trabajando en mejorar la gestión de los gobiernos municipales y la transparencia en el manejo de sus recursos financieros. Las nuevas operaciones apuntan a apoyar iniciativas que aumenten la transparencia y credibilidad de los procesos de administración financiera en el sector público, y capitalizar los avances y lecciones aprendidas que ha generado el Banco en su actuación en el sector de justicia.
- 4.19 El apoyo en **instituciones fiscales** estará sustentado en operaciones en ejecución que tocan aspectos relacionados con administración tributaria, fortalecimiento de la administración financiera y transparencia y eficiencia en manejo de las erogaciones por concepto de pensiones, para superar las debilidades institucionales que favorecen la corrupción. En administración fiscal, el Banco está apoyando la modernización institucional de la agencia tributaria (Servicio Nacional de Impuestos) y de la Aduana Nacional. Este apoyo se ha hecho extensivo a mejorar la gestión del Ministerio de Hacienda para el monitoreo de los niveles de endeudamiento municipal y a la implantación de programas de refinanciamiento de la deuda municipal⁷⁶. En el área de pensiones, el énfasis del banco está en aumentar la transparencia en el manejo de este rubro, cerrar las fuentes de fraude y corrupción que lo minan y contener con ello el crecimiento desproporcionado de este componente del gasto. Paralelamente, el Banco en coordinación con el Banco Mundial, está apoyando la implantación de sistemas de información que alimenten la toma de decisiones y permitan un mayor nivel de eficiencia y eficacia en los procesos de control del cumplimiento tributario, de la elaboración presupuestaria y de control de la ejecución del gasto público. En tanto que el Banco Mundial se concentra en apoyar la adopción de estos sistemas en las agencias del Gobierno Central, el BID está atendiendo el segmento municipal.⁷⁷
- 4.20 En términos de administración financiera y transparencia en el manejo de recursos, el Banco participará con una nueva operación, **Apoyo al Programa Nacional de Transparencia**, que apoyará la implantación del plan de acción que resulte del *Country Financial Accountability Assessment* que está realizando el Banco conjuntamente con el Banco Mundial.
- 4.21 En el área de **descentralización**, a través del préstamo Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal, la EPB continuará apoyando el mejoramiento del marco

⁷⁶ En el corto plazo, el Banco concentrará su acción en apoyar la ejecución de los proyectos orientados a estos fines: Fortalecimiento Institucional Servicio Nacional de Impuestos Internos (1043/SF-BO), Programa de Reforma y Modernización de Aduanas (1056/SF-BO), Desarrollo Local y Responsabilidad Fiscal (1075/SF-BO), el programa sectorial de Apoyo a la Sostenibilidad Fiscal (1127/SF-BO y 1128/SF-BO).

⁷⁷ Modernización de la Administración Financiera Municipal (1091/SF-BO).

institucional y financiero municipal, promoviendo el diálogo en el país en torno a las relaciones fiscales y la distribución de responsabilidades entre los varios niveles de gobierno, y la provisión de infraestructura para apoyar una administración financiera más transparente. Adicionalmente, con base en la experiencia derivada de la ejecución de operaciones que tienen como núcleo de gestión al gobierno local, se extenderán las acciones cubiertas por esta operación para incluir actividades que contribuyan de manera directa a la acumulación de capacidades en los gobiernos municipales.

- 4.22 En cuanto **al poder judicial**, la ineficiencia así como la falta de transparencia en los procedimientos y actuaciones judiciales, hacen que la percepción de seguridad jurídica en Bolivia sea muy baja. Toda vez que una administración de justicia transparente y confiable es fundamental para el ambiente de funcionamiento de las empresas, protección de derechos de propiedad y para la resolución de conflictos de toda índole, el Banco considera que ésta es un área prioritaria para el país en la cual podría contribuir⁷⁸. En particular, las lecciones aprendidas y experiencias derivadas de la operación en cartera de acceso a la justicia, muestran un potencial importante para avanzar en la profundización y extensión de las iniciativas de **justicia comunitaria**. Dado que la realización de una Asamblea Constituyente genera incertidumbre sobre decisiones a ser tomadas que puedan alterar las atribuciones y responsabilidades del ejecutivo, legislativo y judicial, **el Banco proveerá asistencia técnica y trabajo analítico** que soporten la discusión y toma de decisiones con respecto a este y otros temas importantes en el ámbito de la Asamblea. Una vez definida la estrategia que seguirá el país, se propone trabajar en otros componentes de la reforma del sector.
- 4.23 Como un elemento especialmente importante en la gestión y transparencia del Estado y la gobernabilidad del país, están los temas del **desarrollo de instituciones para una sociedad multicultural**. Si bien abordar el tema en los diferentes sectores, especialmente sociales, han rendido avances importantes, Bolivia requiere extender este tratamiento a otros ámbitos de las políticas públicas. El Banco ha tenido una experiencia muy importante creando espacios de diálogo con los pueblos indígenas y originarios en el desarrollo de la Ley Indígena. La EPB construirá sobre estos resultados a través de **cooperaciones técnicas o estudios**, a fin de dar las autoridades elementos para incorporar este tema en forma más operativa dentro de la EBRP en áreas como recursos naturales, participación, etc.

⁷⁸ En 1994 y como producto de un gran acuerdo de partidos políticos, se reformó la Constitución Política del Estado, mediante la ley No. 1585, que estableció modificaciones en diversos aspectos del orden político y judicial del país. Específicamente, se sentaron las bases para la construcción de un nuevo modelo de organización judicial, basado en la constitución de diversos órganos con funciones especializadas. De esta manera, se crean el Tribunal Constitucional de la Nación y el Consejo de la Judicatura, como órganos para ejercer el control constitucional de las leyes y garantizar la primacía de la CPE, el primero, y para administrar los recursos financieros, económicos y humanos del Poder Judicial, el segundo. El Defensor del Pueblo, figura establecida también por la Reforma Constitucional de 1994, debe proteger los derechos y garantías individuales básicos en conexión con la actividad administrativa de las entidades del sector público, así como asegurar la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos. A estos cambios se ha añadido un Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCP, 1999), el cual entró en vigencia a medianos del 2001 se encuentra en elaboración el Nuevo Código de Procedimiento Civil.

2. Apoyar la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado

- 4.24 Bolivia necesita crecer más aceleradamente y aumentar la capacidad de generación de ingresos de su economía. Los desafíos de sostenibilidad y de aumento del ingreso de la población no pueden compatibilizarse si la economía boliviana no entra en una fase de crecimiento alto, estable y sostenible. Frente a esto, contrasta que Bolivia se encuentra en una fase muy preliminar en lo que respecta a la formulación, coordinación y articulación de las políticas y programas que mejoren la productividad e incentiven un aumento de la inversión, lo que resta efectividad a las intervenciones sectoriales que apoya la cooperación internacional que de una u otra manera inciden en la competitividad (infraestructura vial, crédito, infraestructura rural, etc.). La fragmentación de su territorio y el diferente potencial productivo de cada región, ameritan una coordinación intersectorial muy estrecha que en este momento está ausente.
- 4.25 En este contexto, la EPB plantea aumentar la participación del Banco en los temas de competitividad colocando un mayor énfasis en el desarrollo de nuevos enfoques y metodologías para tratar de coadyuvar al desarrollo competitivo del sector privado, en particular, de la pequeña y mediana empresa en sectores con potencial exportador. En este sentido el programa propuesto utilizará en forma importante los préstamos de innovación, buscará enfatizar un enfoque corporativo del BID con el país, desarrollando sinergias con las intervenciones del FOMIN y la CII. Paralelamente, el Banco aprovechará sinergias con otras agencias, en particular BM y CAF, para proveer mecanismos que puedan atender el deterioro del tejido bancario y productivo. Un aspecto central para el Banco en esta estrategia será el de preservar las inversiones ya realizadas que contribuyen a mejorar el perfil de competitividad de Bolivia, y aumentar los retornos de proyectos en marcha, en particular, en el área rural.
- 4.26 Las acciones dentro de la EPB tendrán como hilo conductor la reducción de limitaciones para aumentar la contribución del sector privado a la prosperidad económica del país. Se apoyarán mecanismos de coordinación sector público-privado, que den paso a una mejor identificación y establecimiento de acuerdos para superar los cuellos de botella que afectan el crecimiento de cadenas productivas exportadoras. Dado el carácter crítico que tiene el desarrollo exportador para Bolivia, se brindará especial atención al tema de acceso a mercados y la preparación de Bolivia para las negociaciones comerciales. Enmarcado en este contexto, se continuará trabajando en la mejora de la infraestructura para la producción con énfasis en infraestructura caminera y electrificación, y acompañar el proceso de reestructuración empresarial.
- 4.27 Concretamente, la EPB propone una operación de **Apoyo al Sistema de Competitividad**, la cual persigue consolidar el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) esquema institucional desarrollado por el Gobierno para coordinar la acción pública y privada en torno a la competitividad, remover obstáculos de corte institucional al desarrollo del sector de mediana y pequeña empresa, y apoyar encadenamientos productivos con base en su potencial de exportación. El préstamo apoyaría la reconversión de PYMES que pudieran ser

beneficiarias del *Small Loans Programs* de la CII. La iniciativa del FOMIN de apoyo a la modernización del sistema de Registro de Comercio la cual incluye recursos para desarrollar una estrategia de simplificación y unificación de los trámites para la formalización de empresas, constituye un insumo importante para la operación. La acción simultánea en estas áreas tiene el potencial de impulsar el desarrollo de un sector empresarial medio competitivo orientado a la exportación, que actualmente es prácticamente inexistente en Bolivia. El enfoque busca además promover un mecanismo de coordinación de la asistencia de cooperación internacional en el sector, liderado por el Gobierno boliviano. Las conversaciones sostenidas por el Banco con las agencias de cooperación británica (DFID), suiza (SECO), sueca (ASDI), holandesa (DGIS), danesa (DANIDA), y americana (USAID) apuntan al potencial del SBPC de actuar como punto focal para orientar la asistencia externa en materia de competitividad.

- 4.28 Los temas de productividad y competitividad son claves para reducir la pobreza de manera sostenible y permitir un crecimiento económico más inclusivo y equitativo. Muchas de las cadenas productivas con potencial exportador en Bolivia tienen a la producción agrícola rural como su primer eslabón. Los tres problemas más notorios que impiden mejorar la productividad en las micro y pequeñas empresas rurales tienen que ver con deficiencia en los derechos de propiedad sobre la tierra que redundan en baja inversión y calidad de insumos, poca disponibilidad de insumos energéticos y red de caminos ineficiente. A esto se agrega la débil capacidad de gestión de los empresarios para identificar, formular y ejecutar planes de negocios integrados a una cadena productiva que asegure resultados de mercado viables. La magnitud de estas deficiencias y los escasos avances observados en pobreza rural contrastan sin embargo, con la magnitud de los recursos que han sido destinados al área.⁷⁹
- 4.29 En este contexto, el valor agregado del Banco estará primero, en enfatizar la implementación de las operaciones ya aprobadas que atienden algunas de estas deficiencias, en particular, el saneamiento y titulación de tierras, financiamiento de proyectos productivos rurales que integren a los pequeños productores con los mercados nacionales e internacionales, programas de transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria para mejorar la calidad de los productos y riego. Segundo, en la aprobación de una cooperación técnica y una operación de innovación para Infraestructura Rural, en particular, **caminos rurales**, que desarrollen la metodología para trabajar con los municipios y que actúen como plataforma para atraer más recursos de la cooperación internacional a este sub-sector. Tercero, se ha acordado con el Gobierno una cooperación técnica para elaborar el **Plan Maestro de Electrificación Rural** que brinde los elementos necesarios para el diseño de un Programa de Electrificación Rural. Una vez que el Gobierno evalúe y adopte el plan, se propiciará una reunión con otros donantes para que canalicen sus recursos hacia el sector a través de las modalidades establecidas en el plan. Sólo con el apoyo de otros donantes a la implantación del Plan, la operación del Banco podría

⁷⁹ Entre 1998 y 2002, el desarrollo rural recibió el 17% de los recursos de la cooperación internacional (US\$480 millones), superando a los sectores de transporte (US\$469 millones), fortalecimiento institucional (US\$414 millones) y educación (US\$243 millones). En los próximos años el sector recibirá recursos por más de US\$500 millones.

tener algún valor agregado debido a los grandes requerimientos financieros que exige el sector. Finalmente, dadas las características de la participación de los donantes en el área rural, el Banco buscará promover un diálogo con el Gobierno y la cooperación internacional, sobre mecanismos de coordinación para el desarrollo rural, el cual podría beneficiarse de la experiencia que existe en otros países de la región⁸⁰.

- 4.30 Dentro de los sectores de apoyo a la competitividad, el Banco ha tenido y seguirá teniendo una influencia muy importante en el sector transporte, representando con CAF y el BM el 90% de los flujos de financiamiento. De los montos por desembolsar, el 17% está concentrado en el sector y está compuesto por operaciones para ampliar la integración física de Bolivia con los países vecinos, en particular destacan el Corredor de Integración Santa Cruz-Puerto Suárez y la cooperación técnica para evaluar el impacto económico y ambiental del Corredor Norte, ambos forman parte de ejes prioritarios dentro de IIRSA y conectarían a Bolivia con Brasil. La acción futura del Banco en transporte buscará preservar el patrimonio acumulado y contribuir a consolidar al sector, priorizando los proyectos y acciones que faciliten la integración de Bolivia con el resto del mundo. En tal sentido, se propone el **Programa Vial del Corredor Norte**, y cooperaciones técnicas para **seguridad aeroportuaria**.
- 4.31 El énfasis del Banco en infraestructura productiva será apoyado también por la acción del PRI, el que continuará trabajando con el país en el marco de sus proyectos actuales en telecomunicaciones y energía, y posiblemente liderará con CAF la privatización de las líneas de transmisión eléctrica de existir las condiciones propicias.
- 4.32 En el entorno económico y social actual, el tema de competitividad requerirá de acciones rápidas que permitan detener el deterioro de la situación financiera de bancos y empresas. Actualmente, el Banco Mundial está preparando una operación para recapitalizar bancos, la cual aunque necesaria, es insuficiente si no va acompañada de saneamiento del sector empresarial. El Banco intervendrá en este segmento mediante una **operación de innovación de Reestructuración Empresarial** que agilice el saneamiento de estas empresas y complete las intervenciones de la cooperación en el sector para alcanzar los objetivos de estabilidad financiera esperados.
- 4.33 Finalmente, el acceso a mercados y la preparación de Bolivia para las negociaciones comerciales es un componente básico de esta línea de acción. Actualmente Bolivia se encuentra inmersa en varias negociaciones comerciales, siendo las principales las llevadas a cabo en el marco de integración andino, las de Mercosur, la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la nueva ronda de

⁸⁰ Por ejemplo, existe la experiencia de la Unidad de Asistencia Técnica (RUTA en sus siglas en inglés). RUTA es una iniciativa de los Gobiernos centroamericanos y un grupo de agencias bilaterales y multilaterales (BID, WB, DFID, UNDP, IFAD, FAO, IICA, IFPRI) para apoyar el desarrollo sostenible de la agricultura en la región. Esta agencia brinda apoyo analítico en la definición de estrategias y ayuda en la implementación y supervisión de proyectos y se ha convertido en un espacio de colaboración entre los diferentes donantes.

negociaciones multilaterales. A fin de definir mejor sus intereses Bolivia deberá tratar de mejorar sus mecanismos de formulación de estrategias y su capacidad de evaluación de alternativas. El Banco utilizará los diferentes instrumentos de que dispone (préstamos, cooperaciones técnicas) para apoyar al país en esta difícil tarea.

3. Aumentar la eficiencia y equidad en la prestación de servicios básicos

- 4.34 Las condiciones descritas en las secciones anteriores con relación a las brechas existentes en la provisión de servicios sociales, sugieren que para que Bolivia avance durante los próximos años en los ODM se requiere aumentar la cobertura de los servicios sociales básicos en áreas rurales, mejorar la capacidad de las áreas urbanas de enfrentar las crecientes demandas que se derivan del proceso de urbanización y avanzar en la transversalización en las políticas públicas de los temas étnicos y de género.
- 4.35 En función de la distribución de la asistencia de la cooperación y los recursos en cartera, el Banco puede influenciar resultados sectoriales contribuyendo a superar los desafíos en educación, salud, saneamiento y desarrollo urbano- y actuando sobre aspectos transversales—fortalecimiento municipal, equidad de género y pertinencia cultural. A través de la ejecución de **proyectos en la cartera**, el Banco continuará apoyando el objetivo del país de alcanzar los ODM en saneamiento básico, educación y salud, donde el BID representará el 32%, 28% y 22% de los recursos previstos por la cooperación internacional para los próximos tres años. En **saneamiento básico**, se buscará asegurar una capacidad mínima de los prestadores de los servicios para atender la operación y mantenimiento de los sistemas y generar suficientes recursos para cubrir las obligaciones financieras contratadas. En este sector, se continuará coordinando con las agencias de la comunidad de donantes que tienen una participación importante en el área. En **salud**, se avanzará en las actividades de control y prevención de la enfermedad de chagas, en particular, a través del apoyo a la implantación del plan plurianual de Diagnóstico y Tratamiento del Mal de Chagas (indicador meta del milenio 6). En **educación**, la operación recientemente aprobada tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación primaria, alcanzar cobertura universal y elevar el porcentaje de la población en edad escolar que completa los 8 años de educación primaria (indicador meta del milenio 2). El eje de este proyecto es el de profundizar la descentralización como vía para acelerar la consecución de los objetivos en educación, fortaleciendo la autonomía y capacidad de gestión a nivel local.
- 4.36 En el área de **desarrollo urbano**, la EPB propone un enfoque espacial en el cual se canalizan una serie de iniciativas hacia una región, y se ensayan modalidades de fortalecimiento institucional municipal que mejoren la provisión de servicios básicos, que puedan crear experiencias replicables en otras ciudades del país. En este sentido, se propone un paquete de nuevas operaciones, con particular énfasis en la región del Altiplano. La **Revitalización del Centro de La Paz**, tiene como concepto central abordar el complejo problema de la pobreza urbana en el contexto de acciones urbanísticas, ambientales, económicas y sociales que tienen como objetivo revertir el proceso de deterioro en el centro de la ciudad, mejorando la productividad de las actividades económicas que ahí se desarrollan y proveyendo

servicios y espacios públicos que benefician a los grupos de bajos ingresos que viven y/o trabajan en el centro de la ciudad. Esto se complementaría con programa para el fomento y desarrollo de iniciativas de mejoramiento de condiciones de vida de comunidades en zonas vulnerables, **PROPAIS**, que atienda las carencias de infraestructura básica urbana y social en función de las prioridades establecidas por la propia comunidad.

- 4.37 En el área de **protección social**, el Banco apoyará a través de estudios, la definición de mecanismos institucionales y programas que amortigüen el impacto de la crisis económica sobre los sectores más vulnerables. El componente más importante de las intervenciones en esta área, por su potencial de afectar tanto el acceso a servicios como el ingreso de la población, es el énfasis que la EPB da a las iniciativas que aumenten la seguridad de los pobres en forma más estructural, colocando el acento en la seguridad jurídica sobre los principales activos en áreas urbanas y rurales (vivienda y tierras) e incorporando en estas iniciativas los temas de equidad de género. Al proyecto de Saneamiento y Titulación de Tierras actualmente en ejecución se sumaría un programa de **Apoyo a la Implementación de la Ley de Regularización de Derechos Propietarios Urbanos** que brinde mayor seguridad sobre los activos de los más pobres, y abra un potencial importante para el desarrollo del sector vivienda.

C. Riesgos

- 4.38 Los riesgos asociados a la frágil situación política, dominan el escenario en el cual se implantará esta estrategia. Aunque en los eventos de octubre se respetó la institucionalidad democrática, la administración del Presidente Mesa enfrenta múltiples demandas por parte de la población y expectativas irrealistas en cuanto a la celeridad con la cual puede resolver la crisis del país. Esto puede derivar en cambios súbitos en el entorno político con severas rupturas de la gobernabilidad y agudización de la crisis económica. En este contexto, la estrategia correría el riesgo de no poderse implementar.
- 4.39 El entorno macroeconómico es una segunda fuente importante de riesgo. Los retrasos e indefinición sobre el aprovechamiento de las reservas de gas amenazan con llevar a una pérdida permanente de mercados para el gas boliviano. Esto colocaría a Bolivia de inmediato en un escenario de insostenibilidad fiscal. Dada la inflexibilidad del gasto, esto conllevaría en el más corto plazo a recortes de inversión así como un aumento de los requerimientos de financiamiento de la brecha fiscal. En el mediano plazo acentúa los problemas de sostenibilidad de los resultados alcanzados. Existe también un riesgo importante de que con el deterioro fiscal se agudice la fragilidad del sistema financiero.
- 4.40 Mientras que el BID es un contribuyente importante a los esfuerzos de desarrollo de Bolivia, el impacto de sus acciones es el resultado de la acción conjunta con otros actores, y más relevante aún, de la capacidad del Gobierno de articular a estos actores en torno a prioridades bien establecidas. El impacto de las acciones del Banco puede verse mitigado por fallas de coordinación entre las agencias de la cooperación internacional en Bolivia. El fraccionamiento existente en el seno de la

cooperación internacional tiende a alimentar el fraccionamiento existente en el seno de la administración pública boliviana. Este riesgo que no es nuevo, se acentúa sin embargo en las actuales circunstancias al coincidir con un debilitamiento significativo de la capacidad de coordinación del Gobierno.

- 4.41 Esta estrategia persigue, a través de sus nuevas operaciones, aumentar la focalización del Banco en las áreas que coadyuven a la competitividad. Sin embargo, la viabilidad de este esfuerzo de focalización dependerá en buena medida de cambios en el entorno y del desarrollo de un esquema adecuado de coordinación de los donantes.
- 4.42 Finalmente, el mejoramiento en la ejecución de proyectos del Banco supone que los acuerdos de gestión desarrollados con las autoridades, son llevados adelante. Sin embargo, al suponer un compromiso por parte del Gobierno de reducir la ingerencia de factores políticos en la ejecución existe un riesgo asociado a un deterioro de la capacidad de las autoridades de sostener esta línea de acción frente a un deterioro significativo del entorno político.
- 4.43 El diseño de la estrategia ha sido sensible a estos riesgos, por lo que se plantea como un proceso que ofrezca la flexibilidad necesaria para ajustarse a condiciones muy cambiantes y se proponen acciones para minimizar aquellas fuentes de riesgo en donde el Banco puede tener alguna influencia. En el diseño proyectos se dará mayor importancia al **desarrollo de alianzas con otros donantes** que reduzcan el costo fiscal de algunas intervenciones y faciliten concentrar al Gobierno en objetivos de mediano plazo. En esto el Banco ha tenido experiencias positivas de cofinanciamiento para impulsar políticas públicas y reducir los costos fiscales del desarrollo de infraestructura. En esta misma línea, la EPB plantea asistir al gobierno en el **desarrollo de estrategias sectoriales y esquemas de ejecución** a los cuales se puedan adherir otros donantes, buscando replicar la experiencia que se ha generado en saneamiento básico en otros sectores. Finalmente, el Banco buscará a través de sus iniciativas en curso y las nuevas operaciones, un mayor **acercamiento a los beneficiarios**, como una fórmula para generar mayor estabilidad y sostenibilidad en las intervenciones.
- 4.44 Vale notar que las cooperaciones técnicas serán un instrumento importante para enfrentar estos riesgos, y se han definido en función de evaluar mecanismos de implementación de proyectos a nivel municipal, mejorar transparencia y gestión pública, y apoyar al Gobierno en el desarrollo de estrategias sectoriales.

D. Coordinación de Donantes

- 4.45 Frente a los riesgos señalados anteriores, es bastante probable que los recursos externos provenientes de las agencias multilaterales y bilaterales, se tornen nuevamente, en la fuente más importante de financiamiento externo de Bolivia, además de la más estable y fiscalmente viable. Esto, aunado a la situación institucional y política, hacen más perentorio poner en práctica acciones que optimicen la utilización de estos recursos. En términos de procesos, la EPB propone fortalecer el papel de la Representación en Bolivia, la cual constituye el punto focal

del Banco en los temas relacionados con el diálogo con los donantes a fin de simplificar y hacer más efectivo el relacionamiento del Banco con otras agencias.

- 4.46 En términos operativos, la representación continuará sosteniendo reuniones con los donantes para discutir el estatus de las operaciones en cada sector, intercambiar puntos de vista y definir compromisos para el futuro. El objetivo es intensificar los esfuerzos de coordinación y armonización que actúe de contrapeso al deterioro institucional que se observa en el sector público. En esta línea, se discutirá con el Banco Mundial la realización de una segunda etapa del estudio 'Recursos de la Cooperación Internacional 2003-2006' que se concentraría en evaluar las oportunidades de corto plazo de lograr una cartera de la cooperación internacional en Bolivia más sistémica y las oportunidades de mediano plazo con base en los programas de asistencia propuesto por cada agencia.
- 4.47 Para fortalecer el enfoque de mediano y largo plazo, el banco promoverá una discusión entre donantes y gobierno para identificar los obstáculos que impiden sostener un diálogo en torno a programas y resultados y no en torno proyectos. En esta discusión se trabajará sobre los resultados del CFAA, y se explorará la utilización de los nuevos instrumentos desarrollados por el Banco que incentivan el seguimiento de resultados.

E. Seguimiento de la Estrategia

- 4.48 El seguimiento de la estrategia se hará en estrecha coordinación con el Gobierno, en particular el VIPFE. La estrategia trabaja con indicadores nacionales de resultados, vinculados con los objetivos del país en cada área de influencia del Banco, e indicadores intermedios, relacionados con los proyectos que el Banco propone para contribuir en la consecución de los objetivos del Gobierno y con los procesos para propiciar una mejor coordinación de donantes.
- 4.49 Los indicadores nacionales buscan mostrar el avance del Gobierno en sus prioridades más inmediatas (estabilización macroeconómica, referéndum del gas y organización de la asamblea constituyente). Un segundo conjunto de indicadores viene dado por las metas que se han trazado en la EBRP. Los indicadores de la influencia del Banco vienen dados por los resultados intermedios que se proponen en los proyectos, la evolución del desempeño de la cartera y los avances cualitativos y cuantitativos de la coordinación del BID con otras agencias.
- 4.50 La evaluación del progreso de la estrategia en sus objetivos planteados se realizará utilizando las siguientes actividades que en forma periódica realizan el país y el Banco: revisiones trimestrales y anuales de cartera, revisiones trimestrales de acuerdos de gestión, actualización Anual del Programa Operativo, revisiones del Acuerdo con el FMI (País-FMI), Informe de Seguimiento de la EBRP (País).

V. AGENDA DE DIÁLOGO

- 5.1 Bolivia atraviesa un período de transición que es crítico en donde la fragilidad de la situación macroeconómica y el clima de conflictividad pueden acentuarse llevando a cambios importantes en las prioridades expuestas en esta estrategia. El enfoque propuesto en la EPB ofrece un marco de referencia que permite apoyar al país durante este período de incertidumbre política en tanto se completa el diálogo en torno a las prioridades de la EBRP, el referendo del gas y la Asamblea Constituyente. Este enfoque define el programa operativo para el 2004 e identifica operaciones prioritarias para el 2005, dejando abierta la discusión para el resto del período constitucional actual, esto es hasta el 2007. En la medida en que se reduzca esta incertidumbre se podrá sostener un diálogo más activo sobre el programa operativo para los próximos años en torno a las áreas de focalización propuestas y su adecuación con los acuerdos que se desprendan del Diálogo Nacional 2003.
- 5.2 En particular, se enfatizará en el diálogo la necesidad de continuar los esfuerzos de focalización del Banco para apoyar un proceso sostenido de mejoramiento del ambiente para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa exportadora, mediante la selección de intervenciones que coadyuven a mejorar el perfil de competitividad de Bolivia y su integración internacional.
- 5.3 El diálogo en torno a la ejecución de la cartera es clave, dado el carácter estratégico que ésta tiene. La cartera está orientada a apoyar reformas e inversiones con objetivos de mediano y largo plazo priorizados por el país y el resto de la cooperación internacional. Existen muchas actividades en curso por parte de la representación orientadas a mejorar la ejecución y que constituirán un elemento dominante del diálogo con las autoridades. Destacan por ejemplo, el trabajo de evaluación de capacidades institucionales en cada proyecto que permitirá determinar eventuales acciones de fortalecimiento institucional y ajustes de los esquemas de ejecución de los proyectos. Igualmente, los convenios de gestión entre el Ministerio de Hacienda y los organismos ejecutores implican un seguimiento permanente por parte del Banco y del Gobierno.
- 5.4 El fortalecimiento del rol de coordinación del Gobierno es otro factor que se trabajará con las autoridades. Concretamente, se continuará conversando con las autoridades sobre mecanismos para reforzar la autoridad y capacidad del VIPFE para evaluar la gestión de los organismos ejecutores sobre la base de resultados verificables y cuantificables, en un marco de transparencia de acción y rendición de cuentas. Bajo este esquema, el VIPFE sería el punto focal para el seguimiento de la EPB. En particular, el tránsito de Bolivia hacia un enfoque por reformas y no por proyectos que guíe el destino de los recursos externos, requerirá de un esfuerzo conjunto mucho más sistemático para identificar el costo de las reformas así como los indicadores a ser medidos y la distribución de responsabilidades dentro del Estado boliviano. Esta área de diálogo, por su naturaleza, implica un esfuerzo de acercamiento con otras agencias de la cooperación que junto con el BID, apoyan reformas sectoriales.

- 5.5 Programa de Talleres. Construyendo sobre la experiencia acumulada de los primeros talleres realizados en el 2002 y 2003, se discutirá con las autoridades la conveniencia de desarrollar un programa de talleres para el 2004. Esta iniciativa continuará siendo un espacio importante para lograr un diagnóstico común de los problemas en ciertos sectores y para que el grupo BID actúe de manera coordinada en el plan de acción del Banco para el desarrollo del sector privado.

Programa Operativo del Grupo BID 2004-2005
(Millones de Dólares)

Proyectos		2004	2005	Objetivos	Vinculación con las Estrategias del Banco y los Objetivos de Crecimiento Económico Sustentable y Reducción de la Pobreza
BO-0220	Programa de Innovación de Apoyo al Sistema de Competitividad	10,0		Fortalecer la institucionalidad pública y privada de apoyo a la competitividad, eliminar obstáculos al desarrollo del sector de mediana y pequeña empresa, y apoyar encadenamientos productivos en sectores priorizados por el SBPC.	<i>Estrategia de competitividad (Instituciones para los mercados).</i> Apoya el objetivo de aumentar la cooperación entre los sectores público y privado para fomentar la competitividad de las PYMEs, a través del desarrollo de cadenas productivas.
BO-L1001	Programa de Innovación Reestructuración Empresarial	10,0		Apoyar la estabilidad financiera, la reactivación empresarial y minimizar el riesgo de un colapso en los segmentos de mediana y microempresa	<i>Estrategia de competitividad (Recursos financieros y de capital).</i> Apoya el objetivo de mejorar el acceso de las empresas a recursos financieros con énfasis en las áreas urbanas de mayor vulnerabilidad.
BO-0200	Programa Vial del Corredor Norte – 1ª. etapa	22,0		Asegurar la plena funcionalidad de la carretera y mitigar el impacto ambiental	<i>Estrategia de Medio Ambiente.</i> En el área de ambiente e integración regional, apoya acciones para mitigar el impacto ambiental de infraestructura caminera.
BO-0224	Programa de Innovación para Electrificación Rural	10,0		Apoyar la implantación del Plan Maestro de Desarrollo Rural en cooperación con otros donantes.	<i>Estrategia de Competitividad (Servicios de Infraestructura).</i> Mejora el acceso de los pobres a servicios de infraestructura básica.
BO-0216	Revitalización del Centro de La Paz	28,5		Revertir el proceso de deterioro en la ciudad de La Paz mejorando la productividad de las actividades económicas y la provisión de servicios públicos.	<i>Estrategia de Desarrollo Social (Proveer servicios integrados con enfoque territorial).</i> Mejora la infraestructura de servicios básicos para poblaciones urbanas más pobres.
BO-0210	Programa de Infraestructura Rural		10,0	Mejora la conectividad de las áreas rurales con servicios de mercado y servicios sociales	<i>Estrategia de Integración (Promoción de Infraestructura Regional).</i> Contribuye a que la ampliación de la infraestructura regional beneficie también a las poblaciones más pobres.
BO-SN	Plan Nacional de Riego		10,0	Extender el Programa Nacional de Riego (PRONAR) con base en las lecciones aprendidas de la operación que está próxima a finalizarse, coordinando las acciones con otros donantes interesados en el sector	<i>Estrategia de Competitividad (Servicios de Infraestructura).</i> Mejora el acceso de los pobres a servicios de infraestructura básica.
BO-L1003	Plan Nacional de Derecho Propietario		20,0	Apoyar la implantación de la normativa legal del sector vivienda, fortalecer la base impositiva municipal y mejorar sistemas de información y aumentar la seguridad y protección sobre activos de los pobres .	<i>Estrategia de Competitividad (Recursos financieros y de capital).</i> Mejora los sistemas de registro y garantía de la propiedad, la titulación de la propiedad en las áreas urbanas, complementando acciones similares en áreas rurales.
BO-0207	Programa Nacional de Transparencia		15,0	Mejorar la eficiencia y transparencia del manejo financiero apoyando la implantación del plan de acción del CFAA	<i>Estrategia de Modernización del Estado (gestión pública).</i> Mayor transparencia de la gestión pública.
BO-0209	Apoyo al Sector Justicia		10,0	Apoyar el desarrollo de la justicia comunitaria.	<i>Estrategia de Modernización del Estado (Estado de Derecho).</i> Reducción de costos de transacción, modernización de la administración de justicia y acceso efectivo para los pobres.
Total		80,5	65,0		

COOPERACIONES TECNICAS NO REEMBOLSABLES
(En dólares)

RECURSOS FOE		
ATN/SF-8612-BO	Apoyo de Emergencia por las Inundaciones en Trinidad (aprobado)	50.000
BO s/n	Caminos Rurales	150.000
ATN/SF-8652-BO	Preparación Programa Atención a Comunidades Vulnerables (aprobado)	100.000
ATN/SF-8619-BO	Apoyo al Plan de Electrificación Rural (aprobado)	100.000
BO-T1009	CT/INTRA: Aprovechamiento y administración de recursos naturales	15.000
BO s/n	Prevención de Desastres Naturales (Talleres)	15.000
BO s/n	Diagnostico s/ Clima de Inversiones	50.000
BO-T1007	Transparencia en la administración pública	500.000
BO s/n	Programa Inclusión Social: Temas para Asamblea Constituyente	120.000
TC-02	Apoyo Técnico para la Asamblea Constituyente	150.000
BO-s/n	CT/INTRA: Estudio de Experiencias en el Manejo de Riesgos, Manizales, Colombia	20.000
Total FOE		1.270.000
RECURSOS CT FONDOS		
BO-s/n	Negociaciones Tratados de Libre Comercio	140.000
ATN/DO-8681-BO	Plan Maestro de Electrificación (aprobado)	149.800
BO-s/n	Apoyo a la Estrategia de recursos hídricos	300.000
BO-s/n	Plan de desarrollo del Potencial Turístico Circuito Cuzco – La Paz	tbd
BO-s/n	Preparación Plan de Mejoras Aeropuertos Secundarios	tbd
BO-s/n	Apoyo <i>e-procurement</i>	400.000
Total CT Fondos		989.800

COOPERACIONES TECNICAS NO REEMBOLSABLES
(En dólares)

RECURSOS FOMIN		
Programa Prioritario		
TC-02-10-00-0	Fortalecimiento de Seguridad Aeroportuaria (aprobado)	500.000
TC-03-04-00-6	Fomento de la Conectividad Rural (préstamo)	500.000
BO-s/n	Aplicación de Estándares Internacionales de Contabilidad y Auditoría	500.000
TC-02-12-01-0	Capital de Riesgo y Servicios de Desarrollo Empresarial para Fondo Caisa	3.500.000
BO-M1001	Profundización del Mercado Boliviano de Arrendamiento	1.465.000
	Total Prioritario	6.465.000
Inventario		
BO-s/n	Fortalecer Remesas como Instrumento de Desarrollo	tbd
BO-s/n	Promoción del espíritu emprendedor	1.000.000
BO-s/n	Preparación de proyectos de inversión	tbd
	Total Inventario	1.000.000
PEQUEÑOS PROYECTOS		
SP-04	OMED	350.000
TC-04	OMED	150.000
	Total	500.000

PRODUCTOS NO FINANCIEROS

Talleres
Taller con Congresistas
Transparencia en la gestión pública
Mejores Prácticas en prevención de desastres naturales
Estudios
Inclusión Social
Plan de Acción Agua y Saneamiento
Public Expenditure Review (con el Banco Mundial)
Rol de la Cooperación Internacional en Bolivia-Fase 2. (con el Banco Mundial)
Country Financial Accountability Assessment (con el Banco Mundial)

Convenios de Gestión para Mejorar la Ejecución de la Cartera

Para encarar la lenta ejecución de los proyectos de la cartera, el Gobierno y el Banco acordaron impulsar la suscripción de convenios de gestión entre el Ministerio de Hacienda y los organismos ejecutores (a nivel de ministros de despacho y gerentes de proyecto) en los cuales se establecerán los compromisos de cada entidad para la ejecución eficiente, eficaz y oportuna de los mismos en un marco de gestión por resultados.

La elaboración de estos convenios de gestión, que implicarán presupuestos plurianuales de inversión y tendrán un seguimiento trimestral y una revisión anual, exigirá: (i) hacer uso de los diagnósticos institucionales desarrollados, a fin de definir si se considera necesario incluir actividades de fortalecimiento institucional, las cuales podrían ser financiadas con recursos de la operación en cuestión, creándose cuando se requiera, una categoría específica para ellos y transfiriéndole los recursos necesarios; (ii) revisar los esquemas de ejecución de los proyectos a fin de analizar la posibilidad de hacerlos más ágiles y flexibles, incluyendo alternativas tales como la tercerización de la ejecución y/o gerenciamiento; (iii) revisar en detalle cada proyecto a fin de determinar junto con los ejecutores plazos de compromiso y desembolso de recursos realistas que permitan establecer conjuntamente planes plurianuales de inversión y metas de avance y resultados para incluirlos en los convenios de gestión; y (iv) revisar los reglamentos operativos de cada proyecto a fin de hacerlos compatibles con eventuales ajustes en los esquemas de ejecución, seguimiento y auditoría de los proyectos.

Se acordó también que el acompañamiento de estos convenios de gestión exigirá reforzar la autoridad y capacidad del VIPFE para evaluar la gestión de los organismos ejecutores sobre la base de resultados verificables y medibles, en un marco de transparencia de acción y rendición de cuentas. El Banco considera que se debería fortalecer y mejorar la funcionalidad y coordinación de las dos direcciones del VIPFE para lograr un seguimiento más estrecho y efectivo de cada una de las operaciones, mediante la activa participación de los sectorialistas en las reuniones periódicas con cada organismo ejecutor y el BID para revisar el avance de la programación comprometida, la situación de su camino crítico, el cumplimiento de supuestos y otros factores. Esto permitiría dar alertas tempranas al Prestatario y proponer, cuando sea necesario, ajustes oportunos en la programación y en el esquema de ejecución de los proyectos, de modo que se puedan cumplir en plazo los compromisos de ejecución asumidos por cada ejecutor. Se considera también que dichos sectorialistas deberían participar tanto en las revisiones de cartera trimestrales que lleva a cabo la Representación como en la anual que realiza la Sede, apoyando al prestatario.

Para la preparación y firma de convenios de gestión los Organismos Ejecutores con el apoyo de los especialistas sectoriales del Banco deberán:

1. Realizar una programación plurianual por camino crítico para cada proyecto, determinando los plazos realistas requeridos para comprometer y desembolsar recursos.
2. Determinar, con base en la evaluación institucional realizada y en otros factores a tener en cuenta, la necesidad de fortalecimiento institucional y/o los cambios en los esquemas de ejecución que pudieran requerirse para dar cumplimiento a la programación prevista.
3. Actualizar cuando corresponda, a partir del Reglamento Operativo Tipo preparado por la Representación, el reglamento operativo de cada operación, para adaptarlo a las exigencias del convenio de gestión tipo acordado entre el Banco y el VIPFE.

Se espera que estas acciones estén culminadas para finales de mayo de 2004. La firma de los convenios de gestión debería estar concluida a más tardar a fines del mes de febrero.

Proceso de Discusión y Consulta para la Estrategia

Desde el punto del vista institucional, el Banco ha trabajado más decididamente en identificar las lecciones aprendidas derivadas de su actuación en el país, tanto en los aspectos operativos como estratégicos, lo que se expresa en la estrategia a través de las iniciativas para sistematizar el conocimiento existente en el Banco y otras instituciones sobre Bolivia, incorporar a los departamentos centrales y al PRI en el enriquecimiento del diagnóstico y visión de país que posee RE1, mejorar la coordinación con las otras agencias de la cooperación internacional, y ampliar los interlocutores en el diálogo en Bolivia.

Internamente, la preparación del equipo del Banco para llevar adelante el diálogo con el país, incluyó un taller de discusión sobre los desafíos al desarrollo de Bolivia en donde participaron especialistas de RE1, de los otros departamentos regionales, SDS, DPP, PRI y del Banco Mundial. Este taller contó con el apoyo del Departamento de Aprendizaje (LRN) y del Departamento de Investigación (RES). Para optimizar la utilización de los recursos del Banco, a principios del 2002 se preparó una matriz de estudios con el objetivo de identificar los trabajos realizados por distintas instituciones sobre las dimensiones del desarrollo boliviano (social, económico, institucional). Con base en estas revisiones, discusiones con otros donantes, y el taller, se identificaron las áreas donde el Banco debía contratar estudios. La matriz de estudios puede ser consultada en la página web de OD1: http://re1/N-od1/documentos/MM_BO_ESTUDIOS.doc. Adicionalmente, se establecieron lineamientos para la preparación de notas sectoriales en transporte, sector financiero, desarrollo empresarial, comercio internacional, desarrollo institucional, agua y saneamiento, desarrollo rural, tierras, educación, salud, vivienda, y grupos vulnerables. Se identificaron estudios en las áreas de gasto público, pobreza y geografía; sostenibilidad fiscal y coordinación de donantes. Se trabajó en un diagnóstico de los desafíos para el desarrollo del sector privado en el cual participaron SDS, CII, PRI, FOMIN y RE1, informe que fue presentado al Comité del Sector Privado y sus recomendaciones incorporadas al proceso de programación e identificación de operaciones para este período.

Se acordó con las autoridades que el Banco desarrollaría la estrategia con base en la discusión derivada de talleres de consulta. En este sentido, se emprendió un programa de talleres que sirvieron para discutir con la sociedad civil, donantes, y Gobierno acciones a tomar en transporte, sector financiero, distribución de tierras, titulación de tierras, agua y saneamiento. Estos talleres facilitaron la obtención de visiones de diferentes sectores del país, permitieron discutir metas y aspectos esenciales para alcanzarlas, constituyendo insumos valiosos para el Gobierno y para la identificación de las nuevas áreas de apoyo del BID.

Se coordinó con el Banco Mundial y el FMI la realización de estudios sobre pensiones y de revisión del gasto público. Estas iniciativas de investigación han sido insumos para la revisión de la EBRP, la preparación para el Grupo Consultivo y las estrategias del BID y del BM para Bolivia.

Se contrataron servicios de consultoría para analizar la alineación y aporte de la cartera con las metas del milenio y para examinar la experiencia del Banco en Bolivia entre 1997 y el 2002 con el fin de identificar aprendizajes útiles para orientar las futuras actuaciones de la institución en ese país. Este último proyecto se basó en el análisis detallado de una muestra significativa de los documentos preparados por el BID y otras instituciones con

respecto a Bolivia, en la realización de entrevistas en profundidad tanto en Bolivia como en Washington con más de 70 personas con conocimiento directo del tema (lista a continuación) y de los resultados de varios grupos focales con profesionales del BID, otros organismos multilaterales, académicos y funcionarios del gobierno boliviano.

Lista de Personas

- Aguilá, Asunción. BID
- Aguilar P. Juan Carlos. Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr)
- Albertos, Carmen. BID
- Andersen, Lycke. Universidad Católica Boliviana
- Antezana, Oscar. Agencia Británica de Cooperación (DFID)
- Aronson, Bernard, Ex secretario Adjunto para América Latina, Depto de Estado EEUU
- Bianchi, Andrés. Embajador de Chile en EEUU
- Babbitt, Hattie. Ex administradora, AID, EEUU
- Bacarreza, Victor. Viceministerio de Inversión Pública y Financiación Exterior (VIPFE)
- Barja, Gover. Universidad Católica Boliviana
- Barkin, Alan. Vice Chairman, Kissinger and Associates New York
- Bickersteth, Sam. Head of Development Cooperation. Agencia Británica de Cooperación (DFID)
- Birdsall, Nancy. Presidente Center for Global Development
- Botero, Ana Mercedes. Vice Presidente CAF, Caracas
- Calvo, Sara. Banco Mundial
- Contreras, Manuel. BID
- Cuevas Argote, Javier. Confederación de Empresarios Privados Bolivianos
- Danino, Roberto. Embajador del Perú en EEUU
- De Ferranti, David. Vice-Presidente, Banco Mundial
- De la Torre, Augusto. Banco Mundial
- Einaudi, Luigi. Sub-Secretario General OEA
- Fernández Aráoz, Hugo. Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)
- Fishlow, Albert. Columbia University
- Gallagher, Lacey. CSFB
- García, Alvaro. Docente-investigador de la Carrera de Sociología, UMSA Asesor político de Felipe Quispe.
- García, Enrique. Presidente, CAF
- Gaviria, Cesar. Secretario General, OEA
- Hakim, Peter. Presidente, Dialogo InterAmericano
- Hausmann, Ricardo. Profesor, Kennedy School of Government, Harvard University
- Herfkens, Eveline. Ex -Ministro de Desarrollo Holanda
- Herrán, Carlos Alberto. BID
- Huici, Rodolfo. BID
- Jardine, Edward. Presidente Region Andina, Procter and Gamble
- Juan, Ellis. BID
- Kaufmann, Daniel. Banco Mundial
- Landazuri, Helena. BID
- Lapper, Richard. Editor-America Latina, Financial Times
- Laudicina, Paul. Vice-Presidente, AT Kearney
- Leme, Paulo. Economista Jefe, Lat Am, Goldman Sachs, NY
- Leyton, Alberto. Banco Mundial
- Loser, Claudio. Ex-Director-Hemisferio Occidental, FMI Washington
- Lupo, José Luis. Ex Ministro, Bolivia, Asesor BID
- Malloch Brown, Mark. Administrador PNUD, NY
- Martínez, Elena. Administrador Asistente,- América Latina, PNUD, NY
- McLarty, Mack. Ex Enviado del Presidente de EEUU para América Latina
- Medici, Andre. BID
- Melo, Carlos. Representante en Bolivia. BID

ANEXO IV

- Mercado, Alejandro. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), Universidad Católica Boliviana
- Mirabal Palma, Jorge. Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA)
- Morales, Juan Antonio. Banco Central Boliviano
- Nankani, Gobind. Vice Presidente Banco Mundial
- Newman, John. Representante en Bolivia. Banco Mundial
- Noriega, Roger. Secretario Adjunto para América Latina, Depto de Estado, EEUU
- Omoya, Carlos. Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA)
- Ortuño, Armando. PNUD
- Pardo, Luis. Cámara de Industria Boliviana
- Parot, Rodrigo. BID
- Perry, Guillermo. Economista jefe, América Latina y el Caribe, Banco Mundial
- Quiroga Ramirez, Jorge. Ex-presidente de Bolivia
- Reich, Otto. Enviado del Presidente de los EEUU para América Latina
- Rogoff, Kenneth. Consejero, Economista Jefe, FMI
- Romero, Peter. Ex Secretario Adjunto para América Latina EEUU
- Rubio, Mónica. BID
- San Martín, Waldo. Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA)
- Seligmann, José. BID
- Singh, Anoop. Director Hemisferio Occidental, FMI
- Sosa, Antonio Juan. Vice Presidente CAF
- Toro Ibañez, Graciela. Viceministerio de Inversión Pública y Financiación Exterior (VIPFE)
- Valda, Sergio. SENASAG
- Vivas, Leonardo. Consultor Competitividad, Boston
- Yamaguchi, Naotaka. Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA)
- Yoshida, Mitsuo. Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (JICA)

REFERENCIAS

Artana Daniel, J. L. Bour y F. Navajas (2003), La Sostenibilidad Fiscal en Bolivia. Reporte preparado para el BID.

Banco Inter-Americano de Desarrollo (2003), Bolivia: Notas Sectoriales para la Estrategia de País del BID (draft). RE1.

Banco Inter-Americano de Desarrollo y Banco Mundial (2004), Bolivia-Public Expenditure Review.

Banco Mundial (1999), Bolivia: From Patronage to a Professional State. Vol. I.

(2000a), “Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean”, Technical Paper 467.

(2000b), Bolivia-Poverty Diagnostic.

(2002), Bolivia Policy Notes (draft).

(2003), Debt Relief for the Poorest. An OED Review of the HIPC Initiative. Operations Evaluation Department.

CEPAL (2000), Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe.

Choque, M. C., E. Galoppo, L.C. Jemio, N. Morales y R. Morales (2000), “Bolivia: Geografía y Desarrollo Económico”. Red de Centros de Investigación del Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Corporación Andina de Fomento. Programa Andino de Competitividad –PAC.

Dollar, David y A. Kraay (2001), “Growth is Good for the Poor”, Working Paper 2587. World Bank.

Duryea, Suzanne y M. Székely (1998), “Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story”. Working Paper Series 374. BID.

Hernani, Werner (2003), “Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad en Bolivia”. Proyecto MECOVI. Bolivia.

Kaufmann, Daniel, M. Mastruzzi y D. Zavaleta (2001), “Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia?” The World Bank.

Lora, Eduardo (2002), ¿Por qué Bolivia no crece más?. Presentación realizada en el Taller Desafíos al Desarrollo de Bolivia. BID.

Lora, Eduardo y U. Panizza (2002), “Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny”. BID.

Lora, Eduardo, U. Panizza y M. Quispe (2003), “Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, Implications”, BID y Banco de la Reserva Federal de Atlanta.

Maceira, Daniel (2001), “Gasto Social, Equidad y Descentralización en Bolivia”. BID.

(2003), “Pobreza, Descentralización y Alivio de la Deuda en Bolivia”. BID.

Ministerio de la Presidencia (2003), “Ruta Crítica: Diálogo Nacional”.

Morales, Juan A. y J. Sachs (1998), “Bolivia’s Economic Crisis”, Working Paper No. 2620. NBER.

Morley, Samuel A. (1994), Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects. Overseas Development Council.

Naím, Moisés (1994), “Instituciones: El Eslabón Perdido en las Reformas Económicas de América Latina”. The Carnegie Endowment. Washington, DC, 1994.

(2003), El BID en Bolivia 1997-2002: En busca de los Aprendizajes. Proyecto de consulta realizado en el marco de la preparación de la Estrategia de País del Banco para Bolivia. BID.

Pérez de Castillo, Cecilia (2001), Bolivia: Evaluation of Projects to Improve the Life of Indigenous People. Documento preparado para OVE.

Seligson, Mitchell (2003), Auditoria de la Democracia: Bolivia, 2002. Universidad de Pittsburgh. Reporte preparado para USAID, Bolivia.

Transparency International (2003), “Global Corruption Report”.

UDAPE (2003), “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas”. Bolivia.

Urquiola, Miguel (coordinador), L. Andersen, E. Antelo, J.L. Evia, y O. Nina (1999), “Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence: 1950-1992”, Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Villoria, Manuel (2002), “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Bolivia”. Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo.

World Economic Forum (varios años), Global Competitiveness Report.