

PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL Y MANTENIMIENTO DEL GASTO SOCIAL

(BO-0173)

RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y
GARANTE:** República de Bolivia

**ORGANISMO
EJECUTOR:** Ministerio de Hacienda

MONTO Y FUENTE: BID (FOE): US\$50 millones
Total: US\$50 millones

**PLAZOS Y
CONDICIONES
FINANCIERAS:** Plazo de amortización: 40 años
Plazo de gracia: 10 años
Período de desembolso: 30 meses
Tipo de interés: 1% durante el período de gracia y 2% los últimos 30 años.
Inspección y vigilancia: 1%
Comisión de crédito: 0,5%

OBJETIVOS: El objetivo general de este programa sectorial de rápido desembolso es apoyar al gobierno en la protección del gasto social prioritario de mayor impacto en los grupos de más bajos ingresos, preservando las metas del proceso de estabilización macroeconómica. Los objetivos específicos son: (i) proveer recursos de rápido desembolso para cubrir parte del déficit transitorio resultante de la emergencia fiscal, apoyando el mantenimiento del proceso de estabilización económica; (ii) proteger el gasto social de programas prioritarios de inversión seleccionados con base en su impacto en los sectores de menores ingresos, en educación, salud y atención a la niñez; (iii) apoyar la implantación de reformas en los sectores de educación, salud, vivienda social y atención al menor; y (iv) promover el fortalecimiento de la estructura institucional del gobierno para optimizar la articulación, programación y seguimiento de su política social.

DESCRIPCION: Para efectuar los desembolsos del programa se daría seguimiento a los siguientes componentes: (i) Mantenimiento de estabilidad macro y seguimiento de los indicadores de la matriz social de la Iniciativa "Highly Indebted Poor Countries" (HIPC),

descrita en el párrafo 1.6; (ii) Protección del gasto social en educación, salud y atención a la niñez en 1998, 1999 y 2000, de manera consistente con las reformas en curso en estos sectores. Los niveles a ser protegidos estarían en el marco de los programas prioritarios de reforma social que está llevando a cabo el Gobierno de Bolivia con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM) y se refieren al gasto de los gobiernos central, departamental, municipal y de los fondos de inversión y desarrollo; y (iii) Seguimiento de acciones de apoyo a las reformas en los sectores sociales, las cuales eliminan "cuellos de botella" para el gasto social y facilitan su marcha adecuada.

**ROL DEL PROYECTO
EN LA ESTRATEGIA
DEL BANCO DE PAIS
Y DE SECTOR:**

Esta operación se enmarca en la estrategia operativa del Banco, la que está enfocada a promover el alivio a la pobreza mediante acciones para mejorar las condiciones de vida facilitando el acceso a los servicios básicos de educación, salud, saneamiento y vivienda. Las líneas de acción de esta estrategia incluyen el apoyo a la estabilidad macroeconómica y crecimiento de base amplia, el desarrollo del capital humano y acceso a servicios sociales básicos, y la consolidación de las reformas. Esta operación contribuye de manera sustancial a todos estos objetivos, además de apoyar la ejecución efectiva de las operaciones del Banco en los campos relacionados.

Se anticipa que la ejecución del programa facilitará también el cumplimiento de los acuerdos de la matriz social del HIPC, particularmente en lo relacionado con la protección de inversiones y gastos no salariales para garantizar la adecuada ejecución de los programas y acciones prioritarias identificados en esa matriz.

DESEMBOLSOS:

El préstamo será desembolsado en tres tramos, un primer tramo de US\$20 millones y dos subsecuentes tramos por US\$15 millones, según se presenta en la matriz del Anexo II-1. El primer desembolso, que se estima en noviembre de 1998, considerará los resultados de la evaluación del acuerdo HIPC, la ejecución parcial del presupuesto de programas protegidos de 1998 y la propuesta del ejecutivo para el presupuesto de programas protegidos de 1999. El segundo desembolso, considerará el presupuesto aprobado para 1999, la ejecución presupuestaria de 1998 y la del primer semestre de 1999. El tercer desembolso, considerará el cumplimiento de la matriz social del HIPC, el presupuesto aprobado para el año 2000 y la ejecución presupuestaria de 1999 y del primer semestre del año 2000.

REVISION DE MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIALES: Los programas sociales prioritarios financiados por el Banco y el Banco Mundial a fin de mostrar que los mismos tienen mecanismos que aseguran el cumplimiento de la normativa ambiental respectiva (ver párrafo 3.14 y 3.15).

BENEFICIOS: Se espera que este programa, produzca los siguientes beneficios: (i) al proveer recursos de rápido desembolso para apoyar la cobertura del déficit fiscal, permitirá equilibrar las finanzas públicas y mantener la estabilidad económica, lo que a su vez permitirá el crecimiento sostenido de la economía y la elevación del nivel de ingresos especialmente de los grupos menos favorecidos de la población; (ii) al proteger la inversión pública social en educación, salud y atención a la niñez, logrará asegurar niveles de gasto que permitan la operación de estos servicios orientados a los sectores de menores ingresos, facilitando el mejoramiento de los indicadores sociales del país según se incluyen en las metas acordadas en la Iniciativa HIPC; (iii) al apoyar al gobierno en la implantación de reformas importantes en los sectores de educación, salud, vivienda social y programas de atención al menor, contribuirá a la aceleración del proceso y la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos para mejorar la calidad y cobertura de los servicios sociales, desarrollando así su capital humano y así potenciando una mejoría en la distribución de ingresos; y (iv) al promover la articulación de los sectores sociales a nivel programático y seguimiento integral, contribuirá a mejorar los sistemas de planeación, la gestión de los servicios y su evaluación.

RIESGOS: La vulnerabilidad externa de Bolivia y las fluctuaciones fiscales resultantes se enfrenta mediante el establecimiento de un mecanismo de seguimiento del programa basado en instrumentos de control que tradicionalmente han demostrado su eficacia para superar coyunturas desfavorables. Inclusive dicho mecanismo permitirá detectar oportunamente problemas de gestión en los Programas Sociales Protegidos (PSP).

La dificultad de articulación de la programación social con la programación financiera y presupuestaria del país es un riesgo que el programa pretende minimizar enfatizando el establecimiento de un sistema de seguimiento liderado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) integrado por todas las instituciones que participan en programas sociales.

El cumplimiento simultáneo de múltiples condiciones por varios sectores e instituciones, incluyendo prefecturas departamentales que actúan descentralizadamente y municipalidades autónomas, es un riesgo que se disminuye introduciendo los incentivos contemplados en los PSP ("matching grants", acuerdos, etc.), y el mecanismo que el Tesoro General de la Nación (TGN) ha acordado implantar para asegurar el aporte de los niveles descentralizados.

La posibilidad de resistencia a las reformas sociales apoyadas por el Programa, por grupos afectados en el ámbito político y sindical, es un riesgo que se pretende minimizar, particularmente en las acciones de reforma conflictivas, mediante la generación de un ambiente de diálogo en el que los ministerios sociales tengan una influencia importante para promover entre los afectados un sentido de apropiación de las reformas.

Las deficiencias en la gestión de los programas protegidos ha sido prevista por el mecanismo de ejecución y las propias condicionalidades del Programa que tienen en cuenta este riesgo y contienen las medidas cautelatorias necesarias.

**CLAUSULAS
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones generales: Como condición previa a cada desembolso, el prestatario presentará evidencias satisfactorias al Banco en relación a: (i) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y de Facilidad Ampliada para el Ajuste Estructural (ESAF); (ii) la vigencia de los acuerdos HIPC; (iii) la consistencia del entorno macroeconómico con los objetivos del programa; y (iv) progreso logrado en las acciones relevantes establecidas en la Carta de Política (ver párrafo 3.6).

Condiciones específicas: Los desembolsos de los tramos están condicionados al cumplimiento de las condiciones que se establecen en el capítulo III y que se indican a continuación: (i) la correspondencia entre los montos protegidos y el avance físico de los programas con el presupuesto y la ejecución presupuestaria de los PSP; (ii) el procedimiento adoptado para asegurar la contrapartida local de las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales a los proyectos de inversión social; (iii) la disponibilidad de recursos requeridos para el financiamiento del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV); (iv) la evaluación y estrategia de ventas de los bienes del Fondo de Vivienda Social (FONVIS) y la liquidación de su cartera y activos;

(v) el diseño y funcionamiento del sistema de articulación y seguimiento de la política social y los programas que la componen; (vi) la vigencia de las medidas legales necesarias para asegurar el funcionamiento normal del Programa de Atención a las Niñas y Niños Menores de 6 años (PAN) y (vii) la optimización del sistema de programación presupuestaria y ejecución de la inversión pública. Asimismo, el prestatario deberá presentar hasta el 31 de diciembre de 1998: (viii) el plan de seguimiento de las metas HIPC para los años 1999-2000, que incluya un conjunto de indicadores, metas y acciones de política social; y (ix) la programación de los PSP para el año 1999-2000 con el detalle de metas físicas y flujo de fondos proyectado para esa gestión (ver párrafo 3.7, incisos a., b. y c.).

Adicionalmente, se solicitará al prestatario el compromiso de que se seguirán las normas ambientales generales y las particulares en los programas protegidos (ver párrafo 3.8).

**FOCALIZACION EN LA
POBREZA Y
CLASIFICACION DE
SECTOR SOCIAL:**

La condicionalidad busca proteger programas en los sectores sociales cuyo criterio de selección fue su mayor impacto sobre la pobreza. La gran mayoría de los beneficiarios de dichos programas pertenecen a los estratos de más bajos ingresos de la sociedad por lo que, de acuerdo a la clasificación del documento AB-1704 (párrafo 2.15), el presente programa se califica como Préstamo focalizado hacia la pobreza (PTI).

Con relación a la clasificación social del préstamo (párrafo 2.13 del documento AB-1704), este proyecto se califica dentro de la categoría de Equidad Social y Reducción de la Pobreza, ya que protege inversiones en los sectores de salud, educación y atención al menor.

**EXCEPCIONES A LA
POLITICA DEL
BANCO:**

Ninguna

I. ANTECEDENTES

A. Introducción

- 1.1 En la última década, Bolivia ha establecido importantes condiciones para acelerar su crecimiento económico. El programa de reformas estructurales, iniciado en 1985 con medidas básicas para la estabilización macroeconómica y la liberalización de los mercados, permitió reducir la inflación y el déficit fiscal y estimuló un moderado crecimiento de la economía. Entre 1985-1993 la política fiscal, limitó el tamaño del déficit fiscal al nivel de financiamiento externo concesional esperado, a fin de evitar el financiamiento por parte del Banco Central del sector público no financiero. De esta forma el déficit fiscal se redujo de 30% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1984 a 4% en 1986 y 2% en 1996.
- 1.2 Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y bajo un Acuerdo de Facilidad Ampliada (ESAF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), Bolivia inició, a partir de 1994, una segunda generación de reformas que incluía la descentralización fiscal, la reforma educativa, capitalización de empresas públicas, reforma de pensiones y la reforma del Estado. También estableció un seguro materno-infantil y desarrolló iniciativas en el área de salud, nutrición de niños y educación pre-escolar. A fines de 1997, el país había cumplido con la mayoría de las metas económicas pactadas con el FMI en 1994 y avanzado significativamente en las reformas estructurales.
- 1.3 El actual gobierno se ha comprometido a mantener las reformas estructurales y los programas adoptados durante la gestión anterior, enfatizando la lucha contra la pobreza y el diálogo del Estado con la sociedad civil para la definición de las prioridades del país.
- 1.4 En 1998, la economía se encuentra en su décimo segundo año de crecimiento sostenido y baja inflación, resultado atribuible a la política macroeconómica sólida que combinó la disciplina monetaria con la reducción del déficit fiscal, permitiendo al mismo tiempo flexibilidad en la política cambiaria y ganancias en competitividad. La inflación continúa su tendencia decreciente, debido a la combinación de déficit fiscales reducidos, políticas monetarias y crediticias conservadoras y una política de tasa de cambio estable. Para 1998 se espera que la inflación no sobrepase el 6,5% y el ahorro y la inversión alcancen alrededor de 19% del PIB.

B. Proceso de reducción de deuda: iniciativa HIPC

- 1.5 En septiembre de 1997 se aprobó la participación de Bolivia en la Iniciativa de Reducción de la Deuda Externa, que disminuiría la deuda externa pública directa en US\$448 millones en valor presente. El BID participa con aproximadamente US\$155 millones en valor presente (US\$252,9 millones en términos nominales) y ha jugado un

Cuadro I-1

papel central en la preparación de la matriz social que forma parte de los acuerdos de esta iniciativa.

- 1.6 La Iniciativa "Highly Indebted Poor Countries" (HIPC) reconoce el desempeño macroeconómico de Bolivia hasta la fecha y condiciona la reducción efectiva de la deuda a acciones en el área social (ver cuadro I-1). En este sentido, el gobierno acordó con los organismos multilaterales una matriz que resume las prioridades sociales y que comprende tres tipos de indicadores: (i) acciones y decisiones de política; (ii) indicadores de recursos financieros y otros insumos para la ejecución de programas sociales en las áreas identificadas como prioritarias; y (iii) indicadores meta de resultados esperados en cada una de las áreas identificadas.

METAS SOCIALES DEL HIPC

Incrementar los gastos (en especial los no salariales) en educación básica.

Desarrollar un plan para reducir los gastos de educación superior como parte de los gastos totales del sector.

Mejorar la cobertura de educación básica en áreas rurales, incrementar el número de escolares que completen este ciclo, mejorar la calidad de la educación primaria y ampliar el acceso a la educación pre-escolar.

Modificar la ley de reforma educativa para adaptarla al proceso de descentralización del país.

Desarrollar una estrategia de entrega de servicios para el sector salud, en el contexto de descentralización, con un nuevo mecanismo de financiamiento para el mismo.

Incrementar el gasto público en salud.

Mejorar el acceso y cobertura de los servicios de salud materno-infantil y reducir la incidencia de enfermedades endémicas.

Mejorar el control de gastos y transferencias en el sector social y de desarrollo rural y establecer políticas y estrategias claras para los Fondos que atienden estos sectores.

Proveer a las comunidades de servicios e infraestructura.

Fortalecer el sistema de tenencia de tierras, mejorar la distribución y la investigación agrícola.

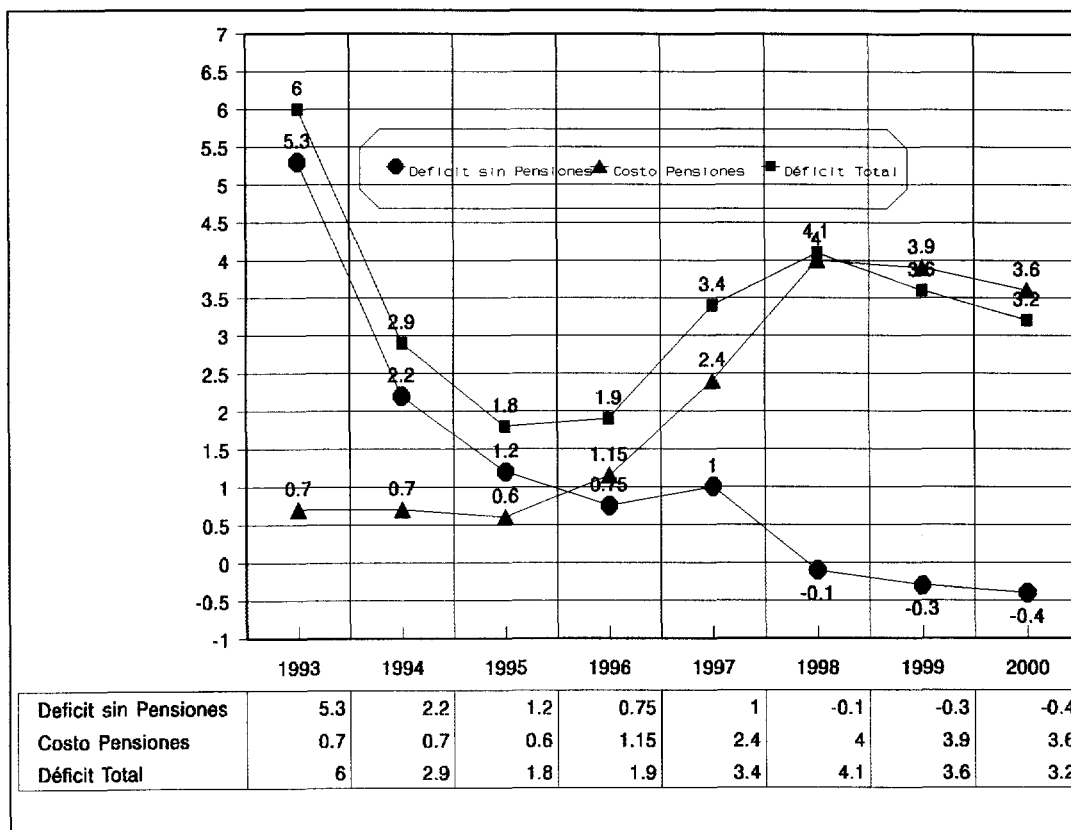
Establecer una política y marco para la provisión de microcrédito y financiamiento rural.

- 1.7 Dado que el mejoramiento de los indicadores sociales es sólo perceptible a mediano plazo y no estando todos los factores bajo control del gobierno, el Banco ha puesto especial énfasis en el monitoreo de los recursos y la ejecución de los programas sociales identificados como prioritarios en la matriz HIPC, que son precisamente los que contribuyen al desarrollo del capital humano y la reducción de la pobreza.
- 1.8 El análisis conjunto del cumplimiento de las metas HIPC a septiembre de 1998, realizado por el Banco, el BM y el FMI, indica que hay un grado de avance sustancial en el cumplimiento de las metas e indicadores de la matriz. Se habrían cumplido la mayoría de las metas del acuerdo original y se están tomando medidas para asegurar el continuo monitoreo y cumplimiento de las restantes metas. El acuerdo HIPC contempla el monitoreo de las metas sociales

más allá del "completion point" a través de las operaciones de préstamo del Banco y del Banco Mundial en los sectores sociales. La presente operación se constituye en una herramienta importante para hacer este seguimiento. Para este fin, durante el desarrollo de la presente operación, se desarrollarán conjuntamente con las autoridades nacionales los indicadores e instrumentos de seguimiento de las políticas y programas sociales prioritarios para asegurar su consistencia con las metas sociales del HIPC para los años 1999 y 2000.

C. La crisis fiscal

Quadro I-2
Déficit Público (% del PIB) *



- Fuente: FMI, Banco Central de Bolivia y MH. Cifras observadas hasta 1997. Las cifras 1998-2000 son las proyecciones utilizadas en el acuerdo ESAF que cubre dicho período

- 1.9 Pese a los esfuerzos del Gobierno para mantener la disciplina fiscal, el déficit del sector público se elevará en el corto plazo, debido a que el costo de las reformas estructurales ha sido más alto que el originalmente esperado. En particular la reforma del sistema de pensiones 1/ y la caída de impuestos asociados a los hidrocarburos ha generado presiones sobre el gasto público, de modo que el déficit en 1998 alcanzaría el 4,1% del PIB, frente a una estimación original del 3,2% del PIB. A mediano plazo la presión sobre el déficit fiscal originada por la reforma del sistema de pensiones volverían a un orden de magnitud de alrededor de 3,6% del PIB. La reducción neta del costo de pensiones será menos de lo que se había esperado anteriormente porque la gente calificada para jubilarse está escogiendo retirarse bajo el sistema de seguridad social antiguo.
- 1.10 La brecha entre la proyección original y el actual déficit, equivalente a 0,9% del PIB, se atribuye a:
- a. que el número de personas que optaron por jubilación anticipada bajo las provisiones de la reforma fue mayor al esperado, lo cual implicó gastos adicionales por un monto equivalente a 0,4% del PIB;
 - b. un fallo de la Corte Suprema a favor de los jubilados por un monto que alcanza un 0,3% del PIB; y
 - c. otros diversos por un monto equivalente 0,2% del PIB, como la caída en recaudación tributaria en el sector hidrocarburos como consecuencia del reciente cambio de la Ley de Hidrocarburos.
- 1.11 El diferencial entre el déficit originalmente previsto para 1998 y los resultados actuales (aproximadamente US\$80 millones), se financiaría con endeudamiento interno y externo. En particular, las autoridades nacionales en el contexto del nuevo acuerdo ESAF con el FMI, están trabajando estrechamente con ese organismo, el BID y el Banco Mundial para incrementar el financiamiento externo de libre disponibilidad, desarrollando sendos programas de rápido desembolso en los sectores financiero (Banco Mundial) y el que se presenta en este documento que generarían una inyección de recursos equivalente al 0,5% del PIB para 1998. El crédito interno y medidas de mejoramiento de la eficiencia en las recaudaciones, se espera cerrarían la brecha del déficit. La situación para 1999 es análoga a la de 1998, estimándose que a partir del 2000 el déficit disminuirá a niveles que pueden ser absorbidos dentro de la programación normal fiscal, con menores requerimientos de financiamiento externo extraordinario.

1/ Antes de la reforma de pensiones el costo fiscal de las mismas equivalía a 1% del PIB. La estimativa inicial del costo de la reforma implantada en 1996 era de 3% del PIB: 1% por reducción de ingresos, 1% por pago a los nuevos pensionistas del antiguo sistema y 1% debido a que el Estado asumió el pago de los sistemas privados de "pensiones complementarias" los que se encontraban desfinanciados.

D. Estabilidad, gasto social e impacto sobre los pobres

1.12 La situación macroeconómica general y el gasto social tienen importantes vinculaciones con la incidencia de la pobreza y la calidad de los servicios públicos focalizados en los estratos sociales de más bajos ingresos. La experiencia de varios países de la región muestra que un alto grado de inestabilidad macroeconómica, manifestado en altos niveles de inflación y en significativas declinaciones del producto, impacta desproporcionadamente a los grupos más pobres de la población tanto directamente a través de sus efectos sobre el empleo, como indirectamente a través de sus efectos sobre los salarios reales. El control de la hiperinflación de los años 1984-85 que costó una reducción del 10% del PIB, tuvo que ser acompañado de programas de protección del empleo e ingresos como el Fondo de Emergencia Social (FES) antecesor directo del actual Fondo de Inversión Social (FIS).

Cuadro I-3

Bolivia: Evolución de indicadores sociales

| Indicador | 1980 | 1990 | 1995 |
|---------------------------------------|------|-------|------|
| Tasa de Natalidad (%) | 3,8 | 3,6 | 3,3 |
| Tasa de Mortalidad infantil (%) | 10,9 | 7,5 | 6,6 |
| Esperanza de vida (años) | 54 | 59 | 61 |
| Escolaridad primaria y secundaria (%) | n.d | 77 | 87 |
| Analfabetismo (%) | * 37 | ** 20 | n.d |
| Cobertura de agua potable (%) | * 39 | ** 54 | n.d. |

* 1986 ** 1992

Fuente: UDAPE

1.13 La estabilidad de los últimos 12 años y el crecimiento derivado de ella permitió que Bolivia recuperase el nivel de ingreso per cápita que alcanzó a fines de la década de los 70's con anterioridad a la crisis. Si bien Bolivia no ha conseguido reducir de manera dramática el nivel de pobreza, que aún afecta en torno al 70% de la población, la estabilidad político económica ha tenido su mayor impacto en la evolución de sus indicadores sociales que, pese a estar por debajo de la media de la región, han mejorado sustancialmente durante el largo período de estabilidad (ver cuadro I-3).

1.14 El propósito del gobierno de privilegiar el gasto social, se refleja en el incremento de 34% que se produce en este rubro en 1998 con relación a 1996, frente a un crecimiento de algo menos del 24% en el gasto público total en el mismo período, 2/ como se muestra en el cuadro I-4.

2/ A pesar de que el gasto social per cápita ha venido creciendo en los últimos años, los niveles de gasto per cápita en salud (US\$18) y educación básica (US\$29) son aún inferiores en un tercio a los promedios de América Latina y el Caribe.

Cuadro I-4
Evolución del Gasto Público Social ^{3/}
(Millones de US\$)

| Componente | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------|---------|---------|---------|
| Producto Interno Bruto | 7.165,3 | 7.747,6 | 8.557,6 |
| Población (miles) | 7.588 | 7.767 | 7.950 |
| Gasto Público Total | 2.372,2 | 2.623,9 | 2.935,2 |
| Gasto Público Social | 566,6 | 607,8 | 759,9 |
| % del PIB | 7,9% | 7,8% | 8,9% |
| Per cápita (US\$/hab) | 75 | 78 | 96 |
| % del gasto público total | 23,9 | 23,2 | 25,9 |

Fuente: UDAPE

- 1.15 Sin embargo, para preservar el equilibrio macroeconómico en un contexto de crisis fiscal, el gobierno tiene pocas alternativas de reducir el déficit, dada la estructura de gastos del sector público cuyo componente principal es la remuneración de los funcionarios. De ahí que una de las variables de ajuste fiscal sea la reducción de la inversión y gasto social no salarial. Esto a su vez implica una disminución más que proporcional en la calidad y cobertura de los servicios sociales, situación que impacta directamente en los pobres, al impedir un mayor acceso de la población de bajos ingresos a tales servicios.
- 1.16 Para hacer frente a los costos asociados a las reformas estructurales las autoridades de gobierno se vieron obligadas a limitar, entre otros, los gastos correspondientes a inversiones y otros rubros no salariales en educación y salud, que en 1996 y 1997 se redujeron en 20% y 12%, respectivamente (ver cuadro I-5). Este recorte obstaculizó la ejecución de programas prioritarios en ambos sectores, tales como los de Reforma Educativa, Atención Materno Infantil y Control de Enfermedades Transmisibles.

^{3/} Incluye: Educación Básica y Secundaria, Salud y Seguridad Social, Vivienda y Saneamiento Básico y Desarrollo Rural.

Cuadro I-5
Evolución del Presupuesto de Salud y Educación: 1996 -1998
(Millones de US\$)

| Sectores Sociales Seleccionados | Presupuesto Ejecutado | | | Presupuesto de 1998 | |
|------------------------------------|-----------------------|-------|----------|---------------------|----------|
| | 1996 | 1997 | Cambio % | Aprobado | Cambio % |
| Educación * | | | | | |
| Salarial | 254,7 | 276,4 | 8,5 | 300,6 | 8,8 |
| No Salarial | 20,0 | 16,0 | -20,0 | 16,3 | 1,5 |
| Total | 274,7 | 292,4 | 6,4 | 316,9 | 6,4 |
| Salud | | | | | |
| Salarial | 49,3 | 52,7 | 6,9 | 53,7 | 1,9 |
| Rentas y Jub | 54,7 | 46,4 | -15,2 | 51,7 | 11,4 |
| No salarial | 6,8 | 6,0 | -12,0 | 7,7 | 28,3 |
| Total | 110,8 | 105,1 | -5,2 | 113,7 | 7,6 |

* No incluye universidades

Fuente: UDAPE

- 1.17 Si la tendencia histórica de la ejecución presupuestaria se mantiene, 4/ es probable que las inversiones y otros gastos no salariales de educación en 1998 sean aún inferiores al del año anterior y en el sector salud, donde se observa un incremento del 28% en el presupuesto de éste año con relación a la ejecución de 1997, el gasto efectivo por los mismos conceptos podría ser solo levemente superior al de la pasada gestión. Estos niveles de ejecución serían claramente insuficientes para enfrentar los desafíos que plantea el mejoramiento de los indicadores sociales, aunque se reconoce que varios programas del gobierno en este campo apenas comienzan a desarrollarse.

E. Racionalidad de la operación

- 1.18 Entre las prioridades del Gobierno de Bolivia, la lucha contra la pobreza constituye uno de los aspectos más importantes, por lo que el gobierno en los últimos años ha realizado esfuerzos para cubrir las demandas de financiamiento de los sectores sociales, preservando las metas de déficit fiscal e inflación.
- 1.19 El financiamiento del gasto público que se requiere para mantener los equilibrios macroeconómicos, ha llevado a las autoridades nacionales a solicitar un préstamo de rápido desembolso para cubrir transitoriamente los costos fiscales extraordinarios de la reforma de pensiones y a convenir con el Banco sobre la necesidad de evitar presiones para reducciones en otras áreas del gasto social, protegiendo programas prioritarios en los sectores educación, salud y atención al menor. Las condicionalidades de la operación posibilitarán que los programas prioritarios no sufran recortes en los próximos años, como los descritos en la sección anterior.

4/ En Bolivia se ejecutan tradicionalmente entre el 75% y el 85% de los gastos no salariales presupuestados.

F. Estrategia y justificación de la participación del Banco

- 1.20 Esta operación se enmarca en la estrategia operativa del Banco, que está enfocada a promover el alivio a la pobreza mediante acciones para mejorar las condiciones de vida, facilitando el acceso de la población de menores ingresos a los servicios básicos de educación, salud, saneamiento y vivienda. Las líneas de acción de esta estrategia incluyen el apoyo a la estabilidad macroeconómica y crecimiento de base amplia, el desarrollo del capital humano y la consolidación de las reformas. Esta operación contribuye de manera sustancial a todos estos objetivos, además de apoyar la ejecución efectiva de las operaciones del Banco en los campos relacionados.
- 1.21 El programa también permitirá el cumplimiento de los acuerdos del HIPC (ver párrafo 1.8), particularmente en lo relacionado con la protección de gastos no salariales en salud y educación, para garantizar la adecuada ejecución de los programas y acciones prioritarias identificados en dicha iniciativa.

G. Relación con otras operaciones del Banco

- 1.22 El Programa de préstamos del BID en Bolivia enfatiza las reformas en los sectores sociales. En este contexto, los préstamos en ejecución que concentran el mayor impacto en términos de reducción de la pobreza son los préstamos que financian parcialmente los programas de Reforma Educativa (931/SF-BO), Atención Integral al Menor (995/SF-BO), Servicios de Salud (858/SF-BO) y Vivienda Social (1006/SF-BO). Para 1998-99 se ha identificado una demanda de proyectos sociales por US\$180 millones, que incluye, además del préstamo para Vivienda Social (por US\$60 millones) recientemente aprobado, proyectos en salud (BO-0115) por US\$45 millones, saneamiento básico en municipios pequeños (BO-0175) por US\$40 millones y apoyo a la microempresa (BO-0171) por US\$35 millones.
- 1.23 Respecto de la ejecución de préstamos sectoriales en Bolivia, el Banco, conjuntamente con el Banco Mundial, ha financiado el Programa de Apoyo a la Capitalización (953/SF-BO), por US\$70 millones, cuyo último desembolso se efectuará en el curso del presente año. A través de dicho préstamo se apoyó la privatización de las principales empresas estatales, convirtiendo al sector privado en el principal accionista de dichas empresas. Asimismo, el Banco financió el Programa de Reforma del Sector Financiero y Apoyo a la Inversión Privada (628/OC-BO), con el que se logró el cierre de los bancos estatales, la promulgación de la Ley de Inversiones y la creación del banco de segundo piso denominado Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO).
- 1.24 La presente operación incluye la dinamización de los procesos de Reforma Educativa, Vivienda Social y Atención a la Niñez, financiados por los préstamos mencionados en el párrafo 1.22. Asimismo, acelerará la puesta en marcha del proyecto de salud en proceso de preparación que se menciona en el mismo párrafo.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es apoyar al gobierno en la protección de gasto social prioritario de mayor impacto en los grupos de más bajos ingresos, preservando las metas del proceso de estabilización macroeconómica. Los objetivos específicos son:
- a. Proveer recursos de rápido desembolso para cubrir parte del déficit transitorio resultante de la emergencia fiscal, apoyando el mantenimiento del proceso de estabilización económica;
 - b. Proteger el gasto social de programas prioritarios de inversión seleccionados con base en su impacto en los sectores de menores ingresos, en educación, salud y atención a la niñez;
 - c. Apoyar la implantación de reformas en los sectores de educación, salud, vivienda social y atención al menor; y
 - d. Promover el fortalecimiento de la estructura institucional del gobierno para optimizar la articulación, programación y seguimiento de su política social.

B. Componentes del programa

- 2.2 El Programa daría seguimiento a los siguientes componentes: (i) Mantenimiento de estabilidad macroeconómica y cumplimiento de los indicadores de la matriz social de la iniciativa HIPC; (ii) Protección del gasto social; y (iii) Apoyo a las reformas sociales. El Anexo II-1 presenta una matriz resumida de los problemas, soluciones propuestas e impactos esperados del Programa. El Anexo II-2 contiene la Carta de Política con las principales acciones que el gobierno pretende llevar a cabo en los sectores y áreas sociales prioritarias.

1. Componente A. Mantenimiento de estabilidad macro y seguimiento de la iniciativa HIPC

a. Acuerdo de metas macroeconómicas (Acuerdo FMI)

- 2.3 Las acciones que se pretende acompañar bajo este componente corresponden al cumplimiento del nuevo convenio ESAF con el FMI ^{5/}, cuyas metas aseguran los equilibrios macroeconómicos requeridos para sostener el crecimiento y mantener la estabilidad económica.

^{5/} El gobierno se encuentra en las fases finales de la negociación de un nuevo acuerdo ESAF por US\$130 millones con el FMI, cuyo período de vigencia sería septiembre de 1998 a septiembre del año 2000. Se prevé que dicho acuerdo contemplará la profundización de las reformas y el mantenimiento de la estabilidad económica.

b. Iniciativa HIPC

- 2.4 Las condicionalidades de esta operación, establecen la verificación periódica del cumplimiento de los indicadores del acuerdo HIPC y las revisiones que en relación a los mismos convenga el gobierno con el BID a lo largo del período de desembolsos. Durante 1998 se llegará a un acuerdo sobre el plan (ver párrafo 3.8).

c. Consistencia Macroeconómica

- 2.5 Este subcomponente dará seguimiento a la consistencia entre las políticas macroeconómicas y los objetivos del Programa.

2. Componente B. Protección del gasto social

a. Programas Sociales Protegidos

- 2.6 Este componente incluye la verificación de las acciones necesarias para proteger las inversiones de programas seleccionados en los sectores de educación, salud y atención a la niñez durante el lapso 1998-2000, de manera consistente con los acuerdos que aseguran la sostenibilidad fiscal y la iniciativa HIPC.
- 2.7 Las actividades a ser protegidas forman parte del marco de los programas prioritarios de reforma social que está llevando a cabo el Gobierno de Bolivia con financiamiento del BID, Banco Mundial, cooperación bilateral y la contrapartida local, mediante organismos del gobierno central (incluido el FIS), las prefecturas departamentales y los municipios. A continuación se presentan los Programas Sociales Protegidos (PSP), los que se encuentran resumidos en los párrafos siguientes.
- 2.8 **En educación**, se protegerán las dos fases del programa de reforma educativa, que enfatizan en la elevación de la calidad y ampliación de la cobertura escolar, mediante el mejoramiento de la eficiencia interna y medidas dirigidas a reducir la inequidad en la provisión de los servicios educativos:
- a. Programa de Reforma Educativa I. Este programa prioriza la educación primaria de los niños que habitan el área rural en poblaciones de habla nativa, mediante la educación bilingüe. La Reforma contempla acciones para transformar la estructura y el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional (SEN) y elevar la calidad pedagógica de la educación primaria, beneficiando a 1,5 millones de niños que asisten a 13 mil escuelas primarias. El costo estimado del programa alcanza a US\$196 millones, financiados por el Tesoro General de la Nación (TGN) (22%), BID (41%), Banco Mundial (20%) y organismos bilaterales (17%). Las actividades a ser protegidas abarcan la compra de materiales y equipos escolares, el desarrollo curricular, la capacitación de personal docente y administrativo, los sistemas de medición de calidad e información educativa, sistemas de administración,

programación y monitoreo, equipamiento de las direcciones distritales y capacitación de las juntas escolares; y

- b. Programa de Reforma Educativa II. El énfasis de esta segunda fase está en el fortalecimiento de la gestión municipal en el sector, la escolarización de las niñas y el financiamiento de proyectos educativos y rehabilitación de escuelas cofinanciadas por los municipios. El programa procura proveer infraestructura y apoyo a los procesos pedagógicos en los núcleos escolares, implementar los planes municipales de desarrollo educativo e implantar mecanismos administrativos que mejoren el relacionamiento entre el Ministerio de Educación, las municipalidades y el FIS. Se estima que el programa beneficiará a 500 mil niños y su costo sería de US\$115 millones, con un financiamiento local equivalente al 28%, un crédito del Banco Mundial que corresponde al 61% y de la KfW igual al 11%. Las actividades que serán protegidas están vinculadas al desarrollo de proyectos educativos en la mayor parte de los núcleos escolares, fortalecimiento institucional del sector a nivel municipal y obras civiles para el mejoramiento de la infraestructura escolar.

2.9 **En salud**, se protegerán los siguientes programas que focalizan su acción en la mejora del acceso a los servicios y equidad en las prestaciones, dirigidos especialmente a los grupos de bajo ingreso de las zonas rurales y periurbanas:

- a. Programa Integrado de Servicios de Salud y Fortalecimiento Institucional del Sector (PSF). El programa involucra acciones para la ampliación de la red de atención a la salud en zonas deprimidas y poblaciones de bajo ingreso, asistencia alimentaria y compra y distribución de medicamentos, así como apoyo a iniciativas para una mejor organización y gestión en el sector salud. La protección del gasto en este programa, financiado por el Banco, garantizará la conclusión del mismo en el período de 1998-2000.
- b. Escudo Epidemiológico Boliviano. Se protegerán los programas de erradicación de enfermedades transmisibles como malaria, chagas y tuberculosis. El programa incluye la compra de insecticidas y equipos para fumigación de las viviendas y edificaciones en las áreas afectadas por dichas enfermedades y el tratamiento de los enfermos. Las acciones involucran también el fortalecimiento de la red de vigilancia epidemiológica a nivel de los municipios, a través de la adquisición de equipamientos de laboratorio y capacitación de recursos humanos;
- c. Programa de Salud de Familia. Serán protegidos los gastos para el desarrollo e implantación de una red de atención primaria basada en la estrategia de salud de la familia, especialmente en las áreas rurales y zonas periurbanas, a

través de una multiplicidad de agentes públicos, privados y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Dicha red entregará un paquete básico de atención de salud a las poblaciones de bajo ingreso comprendidas en las actividades del seguro básico de salud y recuperará costos de los grupos de mayor ingreso y de los beneficiarios de la seguridad social. El programa incluye inversiones físicas y capacitación de recursos humanos, la adecuación de la administración del Ministerio de Salud, las prefecturas y municipalidades para la gestión de esta nueva forma de entrega de servicios;

- d. Programa Ampliado de Inmunizaciones. El programa dirigido a la prevención de las enfermedades de mayor incidencia en la niñez, pretende mantener erradicadas enfermedades como la poliomielitis y promover la erradicación del sarampión y tétano neonatal. Plantea también la incorporación del control de la fiebre amarilla y la vigilancia de la rubeola, neumonías y meningitis. Serán financiadas las acciones de compra y distribución de vacunas y jeringas, la inversión en cadenas de frío, capacitación de personal y comunicación y movilización nacional; y
- e. Seguro Básico de Salud. Este programa tiene por objeto garantizar la entrega de un paquete de prestaciones esenciales de salud a fin de reducir las principales causas de mortalidad y morbilidad, subsidiándolo para los grupos de más bajos ingresos. Serán protegidos los gastos recurrentes de compra y adquisición de un paquete básico, el cual será provisto por las redes de salud de la familia (en las áreas rurales y periurbanas) y otros proveedores. El financiamiento está destinado a la adquisición de medicamentos, insumos y servicios hospitalarios.

- 2.10 **En el área de atención a la niñez,** se protegerán los programas focalizados en la población menor de 6 años en situación de riesgo social, orientados a contribuir al incremento del índice de escolaridad y a garantizar el crecimiento y desarrollo adecuado de los niños, mediante la prestación de servicios integrados de educación inicial, salud, nutrición y protección. Los programas protegidos en este campo son el Programa de Atención al Menor de 6 años (PRONAM-6) y el Programa Integrado de Desarrollo Infantil (PIDI), que en conjunto beneficiarán bajo modalidades de atención directa a 148 mil infantes e indirectamente a 85 mil adicionales, es decir 233 mil niños y niñas, con un financiamiento de US\$118 millones para el período 1998-2000, de los que las fuentes internas contribuyen con 39%, el BID con 17%, el Banco Mundial con 36% y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) con 8%. Los gastos a ser protegidos incluyen la construcción, remodelación y equipamiento de guarderías infantiles, atención de salud, pago a docentes, material escolar, alimentación, capacitación de la familia y educadores, y fortalecimiento institucional de prefecturas y municipios en el área de atención al menor.

b. Niveles de gasto protegido

- 2.11 El conjunto de programas prioritarios y los niveles de gasto a proteger que se presenta en el Cuadro II-1 fueron el resultado de acuerdos de las autoridades bolivianas y del trabajo coordinado entre el Banco, el Banco Mundial y el Fondo Monetario a fin de garantizar que los montos incluidos fueran consistentes con el cumplimiento de las metas HIPC, con la programación de la ejecución de los programas financiados con crédito externo y con las metas macroeconómicas del Acuerdo ESAF.
- 2.12 Los montos protegidos, US\$27 millones en 1998, a US\$102 millones en 1999 y US\$120 millones en el año 2000, reflejan los niveles de recursos que garantizan el avance satisfactorio de la reforma educativa en ejecución y la puesta en marcha de programas en las áreas de salud y atención a la niñez. El Cuadro siguiente muestra el gasto protegido por programas prioritarios, resumiéndose como sigue:

Cuadro II-1
INVERSION SOCIAL EN PROGRAMAS PRIORITARIOS 1998-2000
(cifras en miles de US dólares)

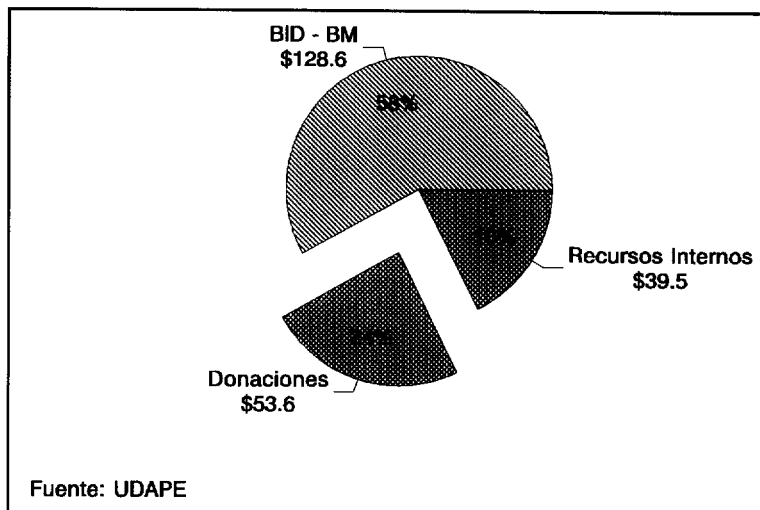
| PROGRAMAS SOCIALES PROTEGIDOS | 1998 | 1999 | 2000 |
|--------------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| I. SECTOR EDUCACION | 11.433 | 49.951 | 53.469 |
| Programa de Reforma Educativa I | 9.404 | 22.851 | 25.769 |
| Programa de Reforma Educativa II | 1.500 | 7.000 | 3.700 |
| FIS | 529 | 20.100 | 24.000 |
| II. SECTOR SALUD | 7.158 | 27.442 | 41.896 |
| Programa de Servicios de Salud (PSF) | 5.500 | 3.000 | 2.000 |
| Escudo Epidemiológico | 658 | 6.158 | 8.785 |
| Programa de Salud Familiar | 1.000 | 6.584 | 15.811 |
| Costos recurrentes* | 0 | 11.700 | 15.300 |
| III. ATENCION AL MENOR | 8.399 | 24.344 | 24.638 |
| PAN: Unidad Central | 1.654 | 1.138 | 1.172 |
| PAN: Regional | 6.745 | 23.206 | 23.466 |
| TOTAL PROGRAMAS PROTEGIDOS | 26.990 | 101.737 | 120.003 |

* Comprende programa de inmunizaciones, seguro básico de salud e insumos para los servicios municipales.

- 2.13 Los montos anteriores estarían sujetos a revisión en el momento de evaluar el cumplimiento de las condicionalidades establecidas para cada tramo de desembolsos de los recursos del Programa, en función de los siguientes criterios: (i) los programas del área de atención al menor están orientados por la demanda, por lo que los montos protegidos variarán en la medida en que dicha demanda se haga efectiva y se hayan suscrito los convenios entre la Unidad Ejecutora del PAN y las Prefecturas y Municipalidades para ejecutar

Cuadro II-2
Fuentes de Financiamiento de los PSP
1999-2000
(US\$ millones)

los proyectos y garantizar los recursos de contrapartida; (ii) el componente de donaciones incorporado en las fuentes de financiamiento de los PSP, sería ajustado si: (a) el respectivo convenio no se ha firmado; (b) la donación no ha sido inscrita en el Presupuesto General de la Nación; (c) los desembolsos han sido afectados



por causas ajenas al prestatario; y (d) el donante no ha declarado el valor de las donaciones efectuadas y (iii) los programas de salud tienen un componente de financiamiento externo aún no comprometido, por lo que su ajuste en el período 1999-2000 dependerá de la fecha en que se concrete la aprobación de tales recursos.

3. Componente C. Apoyo a la política social

- 2.14 En este componente se contemplan acciones que dinamicen el proceso de reformas sociales, eliminen "cuellos de botella" para el gasto social y aseguren una marcha adecuada de las reformas en el área social. Las principales líneas de acción sectorial contenidas en la Carta de Política (ver Anexo II-2) son:

a. Educación

- 2.15 Las reformas contempladas son fundamentales para mejorar la eficiencia en la gestión del sistema, profundizar la descentralización educativa y fortalecer la autonomía escolar y la participación de la comunidad en la educación, comprendiendo:

- (i) la descentralización gradual de la gestión educativa a los municipios y la puesta en marcha de un plan para optimizar la asignación de docentes a las escuelas en función de las necesidades educativas. Ambas acciones se complementan y forman parte de la Carta de Política de esta operación, estimándose que tendrán un alto impacto en el mejoramiento de la eficiencia en la prestación de los servicios educativos; y

- (ii) el diseño y puesta en marcha de una estrategia de reforma de la educación superior que: (a) mejore la eficiencia en el uso de los recursos asignados al sector y la promoción de fuentes complementarias de financiamiento de los recursos públicos; y (b) ponga en marcha el proceso de evaluación de las universidades que contribuirá paulatinamente a la mejora de la calidad de la educación superior y de la gestión administrativa de estas instituciones.

b. Salud

2.16 El programa pretende garantizar la disponibilidad de recursos para la introducción de reformas que permitan mejorar la cobertura y aumentar la eficiencia y la equidad en la entrega de servicios de salud. Tales reformas pueden representar un costo adicional para el sector público en sus primeros años de implantación, hasta que se logre alcanzar una adecuada integración entre fuentes públicas, privadas, organizaciones filantrópicas e internacionales, que permita al Gobierno Central cumplir sus funciones de regulador y financiador, delegando la prestación directa de los servicios a otros gestores. Las reformas que acompañará el Programa en el sector salud tiene por objeto:

- (i) la generación de nuevos sistemas de vigilancia epidemiológica, a través de la creación de estructuras para el registro y difusión de la información epidemiológica básica e identificación precoz de los nuevos focos de transmisión de enfermedades;
- (ii) la creación, financiamiento y reglamentación del seguro básico de salud;
- (iii) el establecimiento de una nueva estructura de prestación de servicios de salud que permita mejorar la integración de las actividades de entrega del seguro básico con las de prevención, inmunización y vigilancia epidemiológica y los servicios de atención primaria con los de segundo y tercer nivel, aumentando la capacidad de respuesta de los niveles de menor complejidad y evitando la derivación innecesaria de pacientes a los otros niveles, lo que contribuye a reducir los costos del sistema. Progresivamente esta red estará organizada y financiada por la demanda, a fin de integrar una pluralidad de proveedores (organizaciones no gubernamentales, servicios de la iglesia, sector privado, establecimientos públicos departamentales y municipales y de la Seguridad Social) y remunerar los servicios a través de incentivos vinculados a la preferencia y necesidades de los usuarios y a los resultados logrados en el mejoramiento de las

condiciones de salud. En los próximos dos años se contaría con el marco jurídico y normativo del sistema de salud de familia y se iniciaría su implantación;

- (iv) la aplicación de un nuevo modelo de financiamiento de la salud que permita focalizar los recursos públicos en los grupos más necesitados y recuperar costos de los servicios prestados a la población protegida por la Seguridad Social, empresas y familias con capacidad de pago; y
- (v) el establecimiento de un nuevo marco legal para los servicios de salud del seguro social, por el que se propondría la separación entre el financiamiento y la provisión de servicios, eliminando la afiliación forzosa y garantizando libertad de elección para los asegurados.

c. Vivienda Social

- 2.17 El Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV), financiado con recursos de aportes patronales equivalentes al 2% de la nómina salarial y los remanentes de la liquidación del Fondo de Vivienda Social (FONVIS), provee fondos de contrapartida para programas de vivienda social y saneamiento básico destinados a grupos de bajos ingresos. Para asegurar la disponibilidad de los recursos del PNSV, el gobierno emitirá la norma legal que establezca el procedimiento para el traspaso de los aportes patronales y ejecutará las acciones necesarias para que la liquidación del FONVIS sea transparente, ventajosa y expeditiva, incluyendo la evaluación técnica, legal y financiera independiente, previa al desembolso de recursos destinados a obras en actual ejecución.
- 2.18 A fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana marginal, el gobierno dinamizará la ejecución del componente de mejoramiento de barrios del PROVIVIENDA (1006/SF-BO) y el Programa de Provisión de Saneamiento Básico a Pequeños Municipios (BO-0175).
- 2.19 Para evitar el contagio del mal de Chagas debido a carencias estructurales en viviendas de áreas rurales y periurbanas, el gobierno se propone introducir un subprograma específico en el PNSV para contribuir a la erradicación de esta enfermedad.

d. Protección a la niñez

- 2.20 La fusión de los programas de atención al menor de 6 años y su descentralización, han provocado deficiencias en la gestión del PAN retrasando el cumplimiento de las metas establecidas. Con objeto de superar esta situación, el gobierno se ha propuesto agilizar el proceso de estructuración del PAN a nivel nacional y departamental para normalizar el desarrollo de las acciones respectivas.

III. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION

A. Prestatario y ejecutor

3.1 La República de Bolivia sería el prestatario de la operación y la ejecución estaría a cargo del Ministerio de Hacienda. El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), cuyas funciones principales son las de proponer políticas y normas para la inversión pública y financiamiento externo y controlar el programa anual de inversiones, actuaría como unidad de coordinación del Programa (ver Cuadro III-1).

3.2 La ejecución del Programa demandaría además la participación de otras unidades del Ministerio de Hacienda, como Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) y la Unidad de Programación Fiscal (UPF). La primera es responsable de asesorar al gobierno en la formulación de políticas económicas, sectoriales y sociales y la segunda está a cargo del programa fiscal y control del gasto público. También formaría parte del mecanismo de ejecución el Ministerio de la Presidencia, del que dependen el PAN y las prefecturas departamentales, estas últimas instituciones descentralizadas que administran los sectores sociales a nivel de cada uno de los 9 departamentos del país. Estarían asimismo involucrados los ministerios de Educación, Salud y Vivienda, que prestarían apoyo a la unidad coordinadora en el monitoreo de los PSP, y las unidades proporcionarían información

Cuadro III-1
Roles Institucionales de los Ejecutores

| Agencia | Rol |
|---|--|
| Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) | Coordinación general. Programación de donaciones. Control de la ejecución física y financiera de los programas protegidos. |
| Unidad de Programación Fiscal (UPF) | Seguimiento del acuerdo con el FMI. Programación de flujos de caja de los programas protegidos. |
| Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) | Seguimiento del acuerdo HIPC y la Carta de Políticas Sociales |
| Ministerio de la Presidencia (MP), Prefecturas, Ministerio de Educación (ME), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Vivienda (MV) | Control y seguimiento de la ejecución de los PSP de su sector y de la Carta de Políticas |
| Unidades ejecutoras de los Programa Sociales Protegidos (PSP) | Administración de los PSP. Información sobre ejecución presupuestaria y avance físico de los PSP. |

ejecutoras de estos programas, que relativa a su avance físico y

B. Financiamiento y períodos de ejecución, amortización y gracia

- 3.3 El programa de US\$50 millones sería financiado con recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) del Banco a través de un préstamo sectorial que se desembolsaría dentro de un período de 30 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo, en las siguientes condiciones:

Plazo de amortización: 40 años

Plazo de gracia: 10 años

Tipo de interés: 1% en el plazo de gracia y 2% los últimos 30 años.

Inspección y vigilancia: 1%

Comisión de crédito: 0,5%

C. Desembolsos

- 3.4 El préstamo sería desembolsado en tres tramos: un primer tramo de US\$20 millones y dos subsecuentes tramos por US\$15 millones. El primer desembolso, que se estima en noviembre de 1998, considerará los resultados de la evaluación del acuerdo HIPC, la ejecución parcial del presupuesto de 1998 y la propuesta del ejecutivo para el presupuesto de 1999. El segundo desembolso, considerará el presupuesto aprobado para ese año, la ejecución del presupuesto de 1998 y primer semestre de 1999. El tercer desembolso, considerará el cumplimiento de la matriz social del HIPC, el presupuesto aprobado para el año 2000 y la ejecución presupuestaria de 1999 y del primer semestre del año 2000.

D. Condicionalidades

- 3.5 Con carácter previo a cada desembolso del Programa, el organismo ejecutor deberá demostrar el cumplimiento de las condiciones generales y específicas que a continuación se enuncian:

1. Condición general para desembolsos

- 3.6 Como condición previa a cada desembolso, el prestatario presentará evidencias satisfactorias al Banco en relación a: (i) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la vigencia de los acuerdos HIPC y ESAF ; (ii) la consistencia del entorno macroeconómico con el Programa; y (iii) el progreso logrado en las acciones relevantes establecidas en la Carta de Política cuyos criterios de evaluación se acordaron en la negociación de la operación.

2. Condiciones específicas de desembolso

- 3.7 El desembolso de recursos del Programa para cada uno de los tres tramos propuestos, estaría sujeto a la presentación de documentación que evidencie el cumplimiento de las metas establecidas para los componentes del mismo, de acuerdo a lo siguiente:

a. Primer tramo

- (i) Evidencia de que en los primeros tres trimestres de 1998, la ejecución presupuestaria de los PSP alcanza cuando menos a 60% de lo establecido en el cuadro de inversiones de los PSP (Cuadro II-1), y sumada a la programación financiera de los PSP para el resto de la gestión, corresponde a los montos acordados en dicho cuadro.
- (ii) Copia del proyecto de presupuesto de inversión pública para 1999 en el que se identifiquen los montos destinados a los PSP de acuerdo a las cifras del Cuadro II-1.
- (iii) Evidencia de la existencia de un sistema de articulación y seguimiento de la política social y los programas que la componen incluyendo roles institucionales, flujos de información para la programación integrada anual y de mediano plazo, metodología para el seguimiento físico-financiero de los programas y la evaluación del proceso de las acciones de política social.
- (iv) Propuesta de procedimiento que será adoptado por el Gobierno en el PAN para asegurar la contrapartida local de las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales a los PSP.
- (v) Evidencia que se encuentran vigentes las medidas legales necesarias para asegurar el funcionamiento normal del programa de niñez, definiendo la estructura institucional a nivel central, departamental y municipal; conformación del comité nacional y de los comités departamentales; y la conformación de equipos únicos a nivel nacional y departamental.

b. Segundo tramo 6/

- (i) Copia del plan de seguimiento de las metas HIPC para los años 1999- 2000 que incluya un conjunto de indicadores y acciones de política social entregada al 31-12-98.
- (ii) Copia de la programación financiera y física de cada PSP para 1999-2000 en educación, salud y el PAN entregada al 31-12-98.
- (iii) Copia del presupuesto de inversión pública aprobado por el Congreso para el año 1999, en el que se identifiquen los montos destinados a los PSP de acuerdo a las cifras del Cuadro II-1.
- (iv) Evidencia de que la ejecución presupuestaria de los PSP para 1998 corresponde a las cifras programadas del Cuadro II-1 para ese año y que la ejecución del primer semestre de 1999 para los PSP alcanza cuando menos el 30% del monto acordado para esa gestión, monto que sumado a la programación financiera de los PSP para el resto de la gestión, corresponde a los montos establecidos en el cuadro de inversiones (Cuadro II-1).
- (v) Evidencia de que el avance físico y financiero de los PSP en el primer semestre de 1999, en los sectores de Educación, Salud y Atención a la Niñez se ajusta sustancialmente a las metas acordadas en la programación realizada en diciembre de 1998.
- (vi) Estudios contratados sobre la evaluación y estrategia de ventas de los bienes del FONVIS.
- (vii) Evidencia de que se encuentran vigentes las medidas legales necesarias para garantizar la disponibilidad de recursos requeridos para el financiamiento del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda.
- (viii) Estudio de optimización de la gestión presupuestaria de la inversión pública concluido, que permita identificar y proponer soluciones para mejorar y agilizar la programación presupuestaria y ejecución de la inversión pública, preservando el equilibrio fiscal y el entorno macroeconómico.

6/

A fin de contar con información necesaria para evaluar el progreso de las metas HIPC, los PSP y la política social, se incluye en el segundo tramo las condiciones que el prestatario deberá haber cumplido hasta el 31 de diciembre de 1998.

c. Tercer tramo

- (i) Evidencia del cumplimiento de las metas HIPC de acuerdo con el plan de seguimiento aprobado a diciembre de 1998.
- (ii) Copia del presupuesto de inversión pública aprobado por el Congreso para el año 2000, en el que se identifiquen los montos destinados a los PSP, de acuerdo a las cifras programadas del Cuadro II-1.
- (iii) Evidencia de que la ejecución presupuestaria de los PSP para 1999 corresponde a las cifras programadas del Cuadro II-1 para ese año y que la ejecución del primer semestre de 2000 alcanza cuando menos el 35% de lo asignado para esa gestión, monto que sumado a la programación financiera de los PSP para el resto de la gestión, está acorde con los montos establecidos en el cuadro de inversiones (Cuadro II-1).
- (iv) Evidencia de que el avance físico y financiero de los PSP durante el período julio 1999-junio 2000, se ajusta sustancialmente a las metas acordadas.
- (v) Programación financiera y física de los PSP para el período julio 2000-diciembre 2001.
- (vi) Evidencia de que los estudios para la evaluación y estrategia de ventas de los bienes del FONVIS han sido concluidos y que se ha iniciado el proceso de liquidación de su cartera y activos.
- (vii) Informe de progreso sobre la aplicación de las recomendaciones del estudio de optimización de la gestión presupuestaria de la inversión pública.

3. Otras condiciones especiales

- 3.8 Adicionalmente, se solicitará al prestatario el compromiso de ratificar en la ejecución de los PSP el acatamiento a las normas ambientales generales y particulares.

E. Revisiones periódicas

- 3.9 Con el propósito de evaluar el cumplimiento de las condiciones previas de cada tramo y los resultados que se alcancen en la ejecución del Programa, se ha previsto realizar tres revisiones durante el período de desembolsos, estimándose las mismas para noviembre de 1998, julio de 1999 y julio de 2000. A ese fin, el

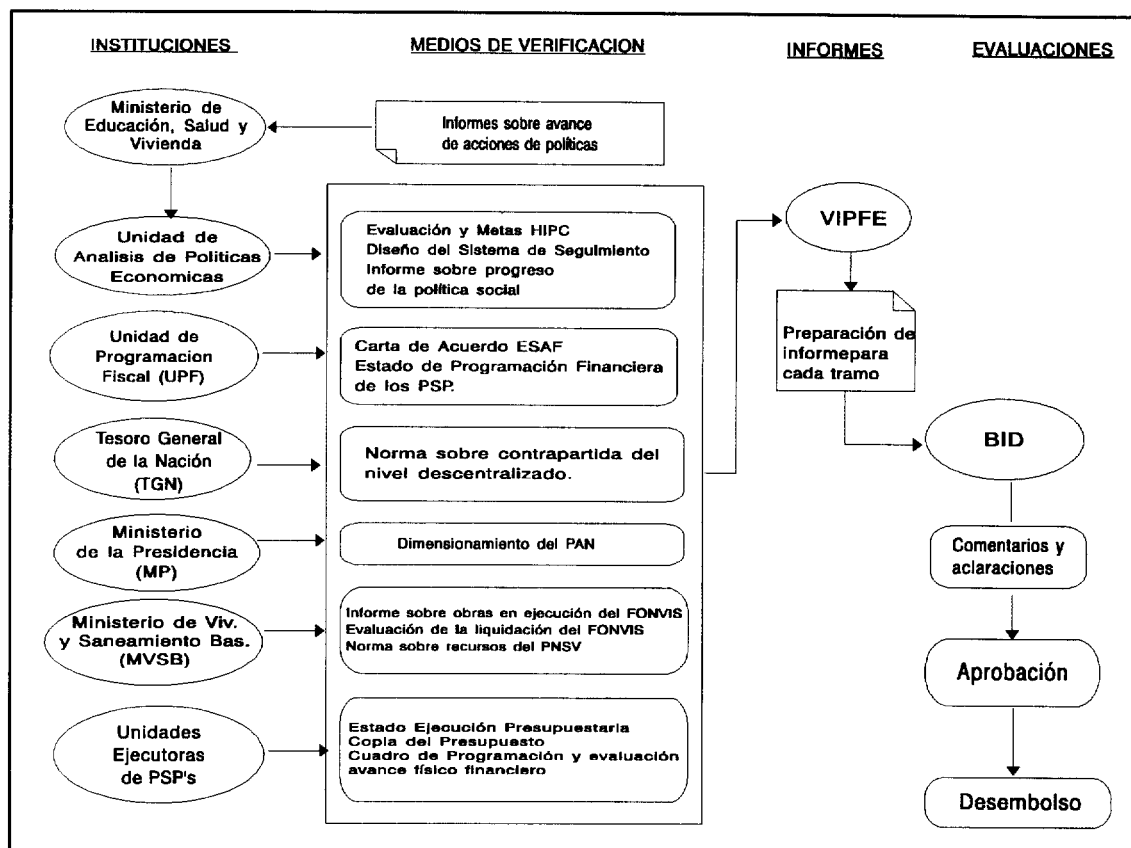
prestatario deberá presentar al Banco con 15 días de anticipación a la fecha prevista para la revisión, según corresponda: (i) un resumen de las medidas adoptadas en relación a los compromisos asumidos en la Carta de Política; (ii) una evaluación del cumplimiento de las metas del Acuerdo HIPC, en función del cronograma vigente a la fecha del informe; (iii) los resúmenes del presupuesto y estado general de ejecución presupuestaria del sector público; (iv) los cuadros de avance físico financiero de los PSP y su análisis, estado de ejecución presupuestaria, programación financiera e informes de la gestión de los PSP; (v) informes de avance en el proceso de liquidación del FONVIS; y (vi) progreso de las acciones para la optimización de la programación presupuestaria y ejecución de la inversión pública.

- 3.10 El resumen de los avances en las acciones contempladas en la Carta de Política, incluiría: (i) la situación del proceso de descentralización del sector educativo a las municipalidades y el progreso del plan de asignación de docentes y su impacto; (ii) los logros alcanzados en el proceso de reforma de la educación superior; (iii) el estudio del nuevo sistema de vigilancia en salud, y su posterior implantación en el curso del programa; (iv) el estudio que define el seguro básico de salud, su reglamentación e implantación; (v) el marco jurídico y normativo del sistema de salud de familia y su implantación; (vi) estudios y normas legales del nuevo modelo de financiamiento de los servicios de salud; (vii) nuevo marco legal para los servicios de salud de la seguridad social; (viii) la situación de los programas de saneamiento básico de pequeños municipios y vivienda rural y periurbana susceptible a Chagas; (ix) evidencia de que la Comisión Liquidadora del FONVIS no haya desembolsado recursos para completar obras en ejecución, salvo (a) en los casos en que contó con una evaluación técnica, legal y financiera independiente que así lo haya recomendado; y (b) en los casos de que la obra tuviese un avance igual o superior a 80% y cuente con una boleta de garantía del constructor por un valor equivalente al desembolso la cual sería liberada sólomente contra una evaluación técnica, legal y financiera favorable; y (x) evidencia de que la unidad responsable del PAN ha sido dimensionada con la organización y funciones adecuadas y de su implantación y funcionamiento con el personal requerido.

F. Procedimientos y condiciones de desembolso

- 3.11 Los recursos de rápido desembolso del programa se usarán para financiar el costo agregado en monedas fuertes de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicará en este caso los nuevos procedimientos simplificados del Banco referentes a los préstamos sectoriales, eliminándose el requisito de la licitación pública internacional establecido en los viejos procedimientos. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas del cumplimiento de todas las condiciones contractuales.

Cuadro III-2
Mecanismo de Ejecución



G. Contabilidad y auditoría

- 3.12 El prestatario tendrá la responsabilidad de mantener registros separados donde se consignen las transacciones realizadas con cargo a los recursos de la operación, para facilitar las eventuales inspecciones y la preparación oportuna de estados de cuenta e informes. Los registros deberán permitir identificar los bienes adquiridos, sujetos de la transacción, costo de las importaciones y origen de los bienes.
- 3.13 El Banco requerirá que el prestatario mantenga registros apropiados de los fondos del préstamo desembolsados y se reserva el derecho de solicitar al prestatario que suministre un informe auditado.

H. Calidad ambiental e impacto social del proyecto

1. Impacto ambiental

- 3.14 No se prevé que esta operación tenga impactos negativos sobre el medio ambiente puesto que promoverá la ejecución de programas y reformas financiados principalmente por préstamos del Banco y el Banco Mundial. Estos préstamos contienen previsiones de carácter ambiental y mecanismos de seguimiento que fueron ampliamente analizados en el curso de preparación y aprobación de las respectivas operaciones.

- 3.15 Para verificar lo anterior, el Ejecutor del Programa tiene, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), tuición sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que contiene la normatividad que deben seguir las inversiones del sector público para ser incluidas en el presupuesto nacional. Los PSP estarán por lo tanto incluidos dentro de los parametros ambientales que correspondan.

2. Impacto social y de género

- 3.16 El impacto social del Programa será positivo dado que la condicionalidad de la operación apoyará la ejecución de acciones y reformas en los sectores de educación, salud y vivienda. Entre los programas de salud a ser protegidos se incluyen actividades específicamente dirigidas a la atención materno-infantil en áreas rurales que carecen actualmente de esos servicios. Todos los PSP tienen un alto impacto de género al estar básicamente orientados al binomio madre-niño y focalizados en los grupos más frágiles de los sectores de bajos ingresos.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad

- 4.1 La operación está dimensionada de modo consistente con los requerimientos de soporte para el ajuste fiscal y las condicionalidades relativas a niveles de gasto social han sido analizadas en forma conjunta con el Gobierno, insertándose en el conjunto de esfuerzos que vienen realizando éste, el BID, BM y FMI para mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar los indicadores de desarrollo humano.
- 4.2 Los montos de contrapartida que requieren los PSP forman parte del presupuesto del Gobierno y han sido considerados en las proyecciones actuales del déficit público, de modo que no aumentarán la presión sobre el Tesoro General de la Nación (TGN) más allá de lo previsto en la programación fiscal acordada con el FMI.
- 4.3 El diseño del mecanismo institucional para la ejecución de las acciones del área social y el seguimiento de los PSP y la Carta de Política, toma en cuenta todas las instituciones y niveles de gobierno involucrados en el Programa, delegando la coordinación al órgano rector del sistema de inversión pública, con una activa participación de las instituciones sectoriales y de los entes que tienen a su cargo la formulación de la política social y el control fiscal, y utilizando instrumentos que permitirán garantizar la contrapartida local de instituciones descentralizadas y preveer el aporte de los organismos bilaterales a los Programas Sociales Protegidos (PSP).

B. Beneficios

- 4.4 Se espera que este programa produzca los siguientes beneficios:
 - a. Al proveer recursos de rápido desembolso para apoyar la cobertura del déficit fiscal, permitirá equilibrar las finanzas públicas y mantener la estabilidad económica, lo que a su vez permitirá el incremento sostenido de la economía y la elevación del nivel de ingresos especialmente de los grupos menos favorecidos de la población.
 - b. Al proteger la inversión pública social en educación, salud y atención a la niñez, logrará asegurar niveles de gasto que permitan la operación de estos servicios orientados a los sectores de menores ingresos. Particularmente relevante es, en este aspecto, el impulso que el Programa permitirá dar a las inversiones en el sector salud, dinamizando la ejecución de programas como los de Salud Familiar y Escudo Epidemiológico. Asimismo, al proteger la inversión pública y social que beneficia fundamentalmente a los estratos de más bajos

ingresos, potencia el capital humano de los beneficiarios contribuyendo de esta manera a mejorar en el mediano y largo plazo la distribución del ingreso.

- c. Al apoyar al gobierno en la implantación de reformas importantes en los sectores de educación, salud, vivienda social y programas de atención al menor, contribuirá a la aceleración del proceso y la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos para mejorar la calidad y cobertura de los servicios sociales.
- d. Al promover la articulación de los sectores sociales a nivel programático y seguimiento integral, contribuirá a mejorar los sistemas de planeación, la gestión de los servicios y su evaluación.

C. Riesgos

- 4.5 La volatilidad de los mercados y la vulnerabilidad externa de Bolivia, podría motivar mayores reducciones del gasto fiscal y tornar insostenibles los compromisos previstos en el Programa. Para enfrentar ese riesgo, se ha previsto un mecanismo de monitoreo periódico que permita dar una respuesta oportuna a situaciones coyunturales, junto a un sistema de seguimiento basado en los instrumentos de control que utiliza el FMI y que se consideran eficaces para asegurar la continuidad del gasto social protegido.
- 4.6 La naturaleza de la operación hace que se ponga en relieve la dificultad de articulación de la programación social con la programación financiera y presupuestaria del país, debido a los recientes cambios en la estructura institucional del sector público. Esta situación puede poner en riesgo el cumplimiento de las metas físicas y demorar las acciones de política social. Para aminorar este riesgo el Programa enfatiza en el establecimiento de un sistema de seguimiento liderado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) e integrado por todas las instituciones que participan en programas sociales.
- 4.7 Por otra parte, al estar involucrados en la operación varios sectores e instituciones, incluyendo prefecturas departamentales que actúan descentralizadamente y municipalidades autónomas, el cumplimiento simultáneo de múltiples condiciones genera el riesgo de retrasar o imposibilitar los desembolsos. Para disminuir éste riesgo, junto al sistema de seguimiento y los incentivos contemplados en los PSP ("matching grants", acuerdos, etc.), el TGN ha acordado implantar un procedimiento que asegure el aporte de los niveles descentralizados a la contrapartida local de los PSP.
- 4.8 Es posible que se presente una fuerte resistencia a las reformas sociales apoyadas por el Programa, dado que estas afectan intereses de grupos en el ámbito político y sindical. Para minimizar este riesgo, y donde se prevé que las acciones de reforma pudieran ser particularmente conflictivas, la Carta de Política orienta la

generación de un ambiente de diálogo en el que los ministerios sociales tengan un importante apalancamiento para promover entre los afectados un sentido de apropiación de las reformas.

- 4.9 Finalmente, aún en condiciones normales de flujo de fondos y bajo un adecuado marco jurídico e institucional, la operación enfrenta el riesgo de incumplimiento, especialmente en relación a las metas de los PSP, debido a deficiencias en la gestión de estos programas. También en este caso, un sistema eficaz de seguimiento paliará el riesgo, teniendo por otra parte las propias condicionalidades elementos que promueven la eficiencia en la ejecución.

BO-0173
MATRIZ SOCIAL BASICA

| TEMA | ACCIONES | IMPACTO | PRIMER TRAMO | SEGUNDO TRAMO | TERCER TRAMO |
|---|---|---|--|---|--|
| MACRO Y HIPC | | | | | |
| cal pone en estabilidad e afecta más nte a los senta niveles a elevados. | Mantenimiento de condiciones macro que aseguren estabilidad, financiando vía préstamo parte del déficit. Acciones en el área social de acuerdo a la matriz social de la Iniciativa HIPC. | Cumplimiento de metas macroeconómicas. Indicadores sociales, especialmente de grupos más pobres, mejoran (Matriz social HIPC) | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo ESAF vigente • Evidencia de consistencia entre el marco de política macroeconómica y el Programa. • Evidencia de cumplimiento de las metas del acuerdo HIPC vigente. | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo ESAF vigente • Evidencia de consistencia entre el marco de política macroeconómica y el Programa • Plan de seguimiento de las metas HIPC para los años 1999-2000 que incluya un conjunto de indicadores y acciones de política social entregada al 31-12-98. | <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo ESAF vigente • Evidencia de consistencia entre el marco de política macroeconómica y el Programa • Evidencia de cumplimiento de las metas del acuerdo HIPC, de acuerdo con el plan de seguimiento acordado al 31-12-98. |
| PROTECCION DEL GASTO SOCIAL | | | | | |
| e gasto social rir reducciones fiscal. | Mantener los niveles de gasto e inversión pública social en sectores prioritarios, por su impacto en las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. | Evitar la reducción del gasto social, para no obstaculizar el desempeño de las inversiones del sector social, en particular aquellas priorizadas por su focalización en los grupos de bajos ingresos. | <ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de que en los primeros tres trimestres de 1998, la ejecución presupuestaria de los PSP alcanza, cuando menos, 60% de lo establecido en el Cuadro II-1, y que sumada a la programación financiera de los PSP para el resto de la gestión, corresponde a los montos acordados en dicho cuadro. • Copia del proyecto de presupuesto de inversión pública presentado al Congreso para 1999 o la propuesta de presupuesto del Gobierno en el que se identifiquen los montos desagregados destinados a los PSP de acuerdo a las cifras del Cuadro II-1. | <ul style="list-style-type: none"> • Programación financiera y física de cada programa protegido para 1999-2000 en Educación, Salud y Atención a la Niñez, entregada al 31-12-98 • Presupuesto de Inversión Pública aprobado por el Congreso para el año 1999, en el que se identifiquen los montos desagregados destinados a los PSP de acuerdo a las cifras del Cuadro II-1. • Evidencia que la ejecución presupuestaria de los PSP para 1998 corresponde a la programación del Cuadro II-1 para ese año y que la ejecución del primer semestre de 1999 para los PSP alcanza cuando menos el 30% del monto acordado para esa gestión, monto que sumado a la programación financiera de los PSP para el resto de la gestión, corresponde a los montos programados del Cuadro II-1. • Evaluación del avance físico y financiero de los PSP en el primer semestre de 1999 se ajusta sustancialmente a las metas acordadas en la programación realizada en diciembre de 1998. | <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto aprobado para el año 2000 incluye los montos desagregados de los PSP de acuerdo a la programación del Cuadro II-1. • Ejecución presupuestaria de los PSP 1999 corresponden a la programación del Cuadro II-1 para ese año y que la ejecución del primer semestre del 2000 para los PSP alcanza cuando menos el 35% de lo asignado para esa gestión, monto que sumado a la programación financiera de los PSP para el resto de la gestión está con los montos establecidos en el Cuadro II-1. • Evaluación del avance físico y financiero de los PSP durante el período julio 1999-diciembre 2000 se ajusta sustancialmente a las metas acordadas. • Programación de los PSP para el período julio 2000-diciembre 2001 con el detalle de metas físicas y flujos de fondos programados. |

BO-0173
MATRIZ SOCIAL BASICA

| TEMA | ACCIONES | IMPACTO | PRIMER TRAMO | SEGUNDO TRAMO | TERCER TRAMO |
|--|---|--|--|--|---|
| APOYO A LAS REFORMAS SOCIALES | | | | | |
| <p>SOCIAL:</p> <p>Política de articulación social y fortalecimiento de la capacidad de gestión y coordinación de políticas y programas sociales.</p> | <p>Priorización de acciones sociales en una carta de política y fortalecimiento de UDAPE y las unidades de planeación de los Ministerios sociales.</p> | <p>Acelerar las principales reformas sociales y mejorar la coordinación entre los ministerios del ramo y el Ministerio de Hacienda en materia presupuestaria y de ejecución.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Evidencia de progreso logrado en las acciones de Carta de Política. Establecimiento de un sistema de articulación y seguimiento de política social y de los programas que la componen incluyendo roles institucionales, flujos de información para la programación integrada anual y de mediano plazo, metodologías para el seguimiento físico-financiero de los programas y la evaluación del progreso de las acciones de política social. Propuesta que establezca el procedimiento adoptado por el Gobierno a través del PAN para asegurar la contrapartida local de las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales a los PSP. | <ul style="list-style-type: none"> Evidencia de progreso logrado en las acciones de Carta de Política. Estudio concluido de optimización de la gestión presupuestaria de la inversión pública. | <ul style="list-style-type: none"> Evidencia de progreso logrado en las acciones de Carta de Política. Informe de progreso sobre la aplicación de las recomendaciones del estudio de optimización de la gestión presupuestaria de la inversión pública. |
| <p>PAN A LA NIÑEZ:</p> <p>Definición institucional y establecimiento de mecanismos de coordinación.</p> | <p>Definición institucional</p> | <p>Institucionalización del Programa y estabilidad, que apoyara el logro de los objetivos del Programa.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Disposición de las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento normal del Programa de Niñez, definiendo estructura institucional a nivel central, departamental y municipal; Conformación del comité Nacional y los Comités Departamentales; y Conformación de equipos únicos a nivel nacional y departamental. | | |
| <p>Programa de Subsidio a la Vivienda:</p> <p>A: a) Programa de Subsidio a la Vivienda vulnerable a ser liquidado debido a que las acciones (2% sobre el salario) pueden ser financiadas por el gobierno central; fines; y b) remanente a liquidación del FONVIS es otra fuente de financiamiento del PNSV. Riesgo de que ésta se liquide de manera transparente, ventajosa y expeditiva.</p> | <p>Aprobación de las medidas legales necesarias para garantizar el financiamiento requerido para el PNSV. Asegurar que la liquidación del FONVIS es transparente, ventajosa y expeditiva.</p> | <p>Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo subprogramas que tienen el objetivo de atender las carencias habitacionales de los grupos de menores ingresos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> | <ul style="list-style-type: none"> Estudios contratados sobre la evaluación y estrategia de venta de los bienes del FONVIS. Evidencia de que se encuentran vigentes las medidas legales necesarias para garantizar la disponibilidad de recursos requeridos para el financiamiento del PNSV. | <p>Evidencia de que los estudios sobre la evaluación y estrategia de venta de los bienes del FONVIS han sido concluidos y que se ha iniciado el proceso de liquidación de su cartera y activos.</p> |

CARTA DE POLITICA

Con relación al Programa de Ajuste Fiscal y Mantenimiento de Gasto Social se presenta a continuación un resumen del marco conceptual de esta operación, las medidas tomadas por el Gobierno de Bolivia y las acciones que se propone desarrollar en el futuro inmediato; incluyendo el periodo de agosto de 1998 a marzo del 2000, durante el cual se ejecutará el Programa.

I. SITUACION MACROECONOMICA Y AJUSTE FISCAL

En 1998, la economía se encuentra en su décimo primer año de crecimiento sostenido y baja inflación, resultado atribuible a una política macroeconómica sólida que cambió la disciplina monetaria con la reducción del déficit fiscal, al mismo tiempo permitiendo flexibilidad en la política cambiaria y ganancias en competitividad. El crecimiento económico fue liderado por la inversión, la cual ha crecido significativamente desde 1995 (año en que representaba el 15.7% del producto), llegando a representar en 1997 el 17,8% del producto nacional. El mayor crecimiento fue casi totalmente atribuible al incremento de la inversión privada al cual contribuyó la transformación y modernización de las empresas capitalizadas y privatizadas. La inflación continúa su tendencia decreciente, debido a la combinación de déficit fiscales reducidos, políticas monetarias y crediticias conservadoras y una política de tasa de cambio estable. La inflación de 1997 alcanzó una tasa de 6.7%, inferior al 8% observado el año anterior y al 9.8% promedio del periodo 1992-1996. Para 1998 se espera que la inflación no sobrepase el 6.5% y el ahorro y la inversión alcancen alrededor del 19% del PIB.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno para mantener la disciplina fiscal, el déficit fiscal se elevará en el corto plazo, pues el costo de las reformas estructurales, principalmente de pensiones, ha sido más alto que el estimado y la recaudación fiscal del sector hidrocarburos disminuirá, consecuencia del cambio del sistema tributario bajo la nueva Ley de Hidrocarburos. Se espera que el déficit fiscal en 1998 llegue al 4.1% del PIB, frente a un estimado inicial para el año de 3.2%, que se comparará con menos de 2% del producto en 1995 y 1996 y 3.3% del PIB en 1997. El costo real de la reforma de pensiones para 1998 fue de 4% del PIB, superior a la proyección original del 3.3% del PIB. La brecha entre la proyección original y la actual se debe en parte la existencia de una deuda retroactiva a los jubilados cuyo pago se efectuaría durante el año (y que alcanza un 0,3% del PIB) y a que un número mas alto de personas que el esperado optó por la jubilación bajo el antiguo sistema, lo cual implicó gastos adicionales por un monto de 0.4% del producto.

El Gobierno ha programado medidas para reducir la brecha fiscal, entre las que se cuentan el incremento en la vigilancia de los principales contribuyentes fiscales, un renovado esfuerzo en la reducción de evasión de impuestos aduaneros y la limitación en los incrementos salariales para el sector público. Además, para hacer frente a los costos asociados con las reformas estructurales descritas, las autoridades de gobierno se han visto obligadas a limitar el gasto en algunos rubros presupuestarios, tales como los correspondientes a los gastos no-salariales en educación y salud, que entre 1996 y 1997, se redujeron en un 20% y 12%, respectivamente.

II. SITUACION SOCIAL Y LA INICIATIVA DE REDUCCION DE DEUDA (HIPC)

Las reformas económicas que viene ejecutando Bolivia en los últimos años sientan las bases para un crecimiento sostenible. Además, Bolivia ha iniciado reformas importantes en las áreas de educación, salud, atención a la niñez y vivienda social, como parte de su estrategia de combate a la pobreza y de formación de capital humano. Durante la última década el gasto social como proporción del producto ha aumentado significativamente; sin embargo, el reto de mejorar los indicadores de desarrollo social requiere aún de mayores esfuerzos. La actual administración está comprometida a profundizar las reformas sociales de modo de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de educación, salud, atención a la niñez, vivienda y saneamiento básico.

No obstante los mayores niveles de crecimiento económico logrados por Bolivia, los avances en la lucha contra la pobreza han sido menores de lo esperado. Se ha hecho evidente que la estabilidad económica y el crecimiento son elementos necesarios pero no suficientes para la reducción sostenible de la pobreza. Se requiere de acciones decididas en el área de desarrollo de capital humano que permitan a los grupos de menores ingresos mejorar sus oportunidades de participar en el crecimiento económico.

En septiembre de 1997 se aprobó la participación de Bolivia en la iniciativa de Reducción de la Deuda Externa (HIPC), con el objeto de permitirle a Bolivia un nivel de endeudamiento sostenible, a fin de liberar recursos para profundizar las reformas estructurales, particularmente en los sectores sociales. La iniciativa HIPC condiciona la reducción efectiva de la deuda al cumplimiento del acuerdo ESAF y a las metas de gasto y de resultados que conforman la Matriz Social HIPC. Los indicadores de la Matriz Social enfatizan precisamente los programas y reformas que contribuyen al desarrollo del capital humano y la reducción de la pobreza. La evaluación de cumplimiento de estas metas se realizará en septiembre de este año y se espera un resultado positivo. Es la intención de la actual administración tomar las medidas necesarias para continuar con el cumplimiento de las metas HIPC para los años 1998 – 2000.

III. PROGRAMAS PROTEGIDOS.

La actual situación fiscal del país reduce enormemente las posibilidades de incrementar el gasto social en el presupuesto nacional. Sin embargo, el Gobierno de Bolivia está consciente de que es importante lograr niveles adecuados de gasto en los programas de mayor impacto sobre la reducción de la pobreza a largo plazo. Entre los programas sociales del gobierno, se ha seleccionado un grupo de programas prioritarios en las áreas de educación, salud y atención a la niñez, los cuales deberán alcanzar un nivel de gasto y ejecución adecuados durante el periodo de ejecución del Programa Sectorial.

IV. APOYO A REFORMAS SECTORIALES.

En los sectores de educación, salud, atención a la niñez y vivienda se tomarán medidas de reforma que tienen un impacto directo sobre la disponibilidad de recursos fiscales o sobre la eficiencia del gasto social en cada sector. A continuación, se describen algunos de los principales desafíos que enfrentan las reformas estructurales en los sectores sociales. Se incluye asimismo, las acciones que el gobierno nacional propone desarrollar en un futuro inmediato para hacerles frente.

A. Sector Educación

Las medidas de política que el Gobierno se propone desarrollar en educación están orientadas a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en la gestión del sistema escolar, profundizar la descentralización y fortalecer la autonomía escolar, así como permitir la participación de la comunidad en la educación.

Mejoramiento en la asignación de ítems docentes. Una de las principales restricciones que enfrenta la Reforma Educativa se refiere a la dificultad en la administración de la planta docente. En efecto, la actual asignación de ítems docentes no considera criterios de eficiencia, equidad o calidad debido a que el sistema de asignación de ítems docentes en el sistema educativo no necesariamente guarda relación ni con el tamaño ni con la distribución de la matrícula escolar. Por otro lado, la contratación y remuneración del magisterio escolar representan una gran cantidad de recursos debido a que la mayor parte del presupuesto de la educación Básica se destina a salarios. De esta manera, el esfuerzo fiscal que representa el crecimiento continuo del número de docentes no logra el impacto esperado sobre los resultados educativos. En consecuencia, se deben realizar esfuerzos para mejorar el control en la asignación de la planta docente y, de esta manera, elevar la eficiencia en la asignación de ítems por lo que el Gobierno Nacional se propone el diseño y la implementación gradual de un plan para optimizar la distribución de los maestros en las escuelas fiscales del país mejorando los sistemas de información y los instrumentos de control.

Fortalecimiento de la Gestión Educativa. La administración de la planta docente realizada desde el nivel departamental dificulta el manejo de los insumos educativos muchos de los cuales se proveen desde el nivel municipal. Por esta razón, se deben buscar mecanismos para lograr una gestión educativa descentralizada, en lo posible, al nivel municipal que incentiven una mejor asignación de los recursos, que respondan mejor a las necesidades de las escuelas y que permitan un mejor control social por parte de la comunidad. Con este objeto, el gobierno promoverá acuerdos con los municipios que posibiliten la descentralización gradual de la gestión educativa e iniciará la transferencia de la administración de la educación Básica a los gobiernos municipales, mediante un programa piloto donde se incorporen los municipios de manera voluntaria.

Educación Secundaria. Actualmente, la transformación curricular de la educación Básica ha cubierto tres de los ocho grados de primaria. Por otro lado, es de esperar que el número de grados incorporados en la transformación se incremente a un ritmo más acelerado en los próximos años. En consecuencia, se debe prever el inicio de la reforma en la educación secundaria, sobre todo, debido a la complejidad del curriculum de secundaria que requiere de acciones específicas referidas, por ejemplo, a la formación docente. Con este objeto, el Gobierno Nacional se propone diseñar el componente de la Reforma Educativa, correspondiente a la Educación Secundaria, en función de los avances en la reforma educativa en los niveles básicos.

Cambios en la asignación de recursos a la Educación Superior. La educación superior, en particular la educación universitaria, representa una participación respecto al presupuesto educativo total que se encuentra muy por encima de la participación de la matrícula de la educación superior respecto a la matrícula total. Esta situación compromete la disponibilidad de recursos hacia los otros niveles de educación, en particular, hacia la educación Básica (que representa la mayor parte de la matrícula total). Al respecto, resulta indispensable contar con mecanismos para elevar la eficiencia en el uso de los recursos de las universidades. En ese sentido, el Gobierno está comprometido a diseñar e implementar una estrategia para mejorar el uso de estos recursos, promoviendo la acreditación y evaluación de las instituciones de educación superior y la asignación de recursos en función de indicadores de eficiencia en la gestión de los centros universitarios.

B. Sector Salud

Las reformas en el sector procuran mejorar la cobertura y aumentar la eficiencia y la equidad en la entrega de servicios de salud, mediante la implementación de un nuevo sistema de financiamiento que garantice la disponibilidad de recursos. La Reforma de Salud se enmarca dentro de las líneas estratégicas planteadas en el Plan Estratégico de Salud (PES), cuyos principales componentes son el escudo epidemiológico, el seguro básico de salud y la salud familiar.

Enfermedades Endémicas. Actualmente las enfermedades de Chagas, Malaria y TBC tienen proporciones endémicas y generan altas pérdidas económicas por ausentismo laboral que algunos estudios estiman en US\$ 594,0 millones. El Chagas responde por el 13% de las muertes de las personas entre 15 y 75 años. Uno de los objetivos del Gobierno es la implementación del escudo epidemiológico en áreas endémicas, durante los próximos 5 años, de manera que: (i) se pueda prevenir las endemias, mediante la fumigación de las áreas de transmisión, en el caso de los vectores (ii) se realice tratamiento de las enfermedades a la población afectada y (iii) se fortalezca el sistema de vigilancia epidemiológica, para contar con información de manera regular, sobre el perfil epidemiológico del país, a fin de adoptar medidas oportunas de prevención y control.

Seguro Básico de Salud (SBS). Para reducir las principales causas de mortalidad y morbilidad, el gobierno se propone implementar el SBS, cuyo objetivo es garantizar la provisión universal de un paquete básico de prestaciones esenciales de salud. Los proveedores del paquete esencial podrían ser, entre otros, los establecimientos públicos, privados, la seguridad social, las ONG's y los establecimientos de la Iglesia adscritos voluntariamente. La cobertura del seguro es universal, es decir, están protegidos por este seguro todos los habitantes del país dentro de los límites de las prestaciones establecidas. Las prestaciones del seguro se dirigen a la atención de la salud y nutrición de la niñez, atención de la salud y nutrición de la mujer y la atención de la población en general, con diagnóstico y tratamiento sólo para la tuberculosis, malaria, cólera y enfermedades transmisibles sexualmente (ETS) exceptuando el SIDA. El financiamiento del SBS, se realizaría con aportes de los municipios, provenientes de los recursos de coparticipación, aportes prefecturales, de las Cajas de Salud y de la cooperación internacional.

Integración de los Servicios. A objeto de mejorar la integración de las actividades de entrega del SBS con las de prevención, inmunización y vigilancia epidemiológica y los servicios de atención primaria con los de segundo y tercer nivel, se buscará el establecimiento de una nueva estructura de prestación de servicios de salud, basada en una red de salud de familia. Esta nueva estructura aumentará la capacidad de respuesta de los niveles de menor complejidad y evitará la derivación innecesaria de pacientes a los otros niveles, contribuyendo así a reducir los costos del sistema. La prestación de servicios en la red integrará una pluralidad de proveedores (organizaciones no gubernamentales, servicios de la iglesia, sector privado, establecimientos públicos departamentales y municipales y de la Seguridad Social, entre otros). En los próximos años se contaría con el marco jurídico y normativo del sistema de salud de familia y se iniciaría su implementación.

Financiamiento de la Salud. El financiamiento disponible para la expansión del modelo de atención primaria de salud es insuficiente. El SBS será gratuito, debido a que sólo ofrece un paquete básico de prestaciones a las que cualquier persona debería tener acceso. Sin embargo, el SBS irá evolucionando en el tiempo hacia un Seguro Integral, que incorporará un conjunto de prestaciones complejas bajo la modalidad de recuperación de costos, de esta manera, se focalizarán los recursos públicos a los grupos mas necesitados. Por otra parte, el Gobierno Nacional se propone promover convenios u otros instrumentos legales para que la Seguridad Social transfiera recursos al MSPS, por cuanto el sector público se hará cargo de los servicios de atención primaria, incluyendo a la población protegida por la Seguridad Social. Sin embargo, estos recursos podrían no ser suficientes y se estudiarán otras posibles alternativas.

Recursos humanos. El modelo de salud de la familia requiere una administración del recurso humano en el marco de un esquema descentralizado, donde sea posible introducir incentivos económicos para asegurar la presencia de los recursos humanos en función de las necesidades de las áreas y distritos de salud y se estudiará la posibilidad de introducir pagos por capitación. Además a fin de dar continuidad a los distintos programas, se pretende implementar la carrera sanitaria. En este sentido, el Gobierno Nacional se propone realizar el diseño de una propuesta que incorpore los aspectos mencionados.

C. Programa de Atención a la Niñez

Como elemento importante de la lucha contra la pobreza, el gobierno está implementado el Programa Nacional de Atención de Niñas y Niños Menores de 6 años (PAN), buscando contribuir al desarrollo adecuado de los niños y niñas en situación de riesgo social, a través de la atención integral en educación inicial, salud, nutrición y protección.

El PAN es el resultado del proceso de reorganización institucional de los programas de atención a la niñez (PIDIs, CIDIs y PRONAM-6) que se inicia en 1997 y se consolida en abril del presente año con la promulgación del D.S. 25017 en el que se disuelven los programas mencionados y se crea el PAN, que se ejecuta a través de una Dirección Ejecutiva y está bajo tuición del Ministerio de la Presidencia con autonomía de gestión técnica, financiera y administrativa y la participación directa de Prefecturas y Gobiernos Municipales. A partir del mes de Septiembre del presente año, el PAN cuenta con un equipo único a nivel nacional, que se halla reformulando las metas de cobertura, la estructura de costos y los requerimientos de financiamiento.

Marco Institucional Para cumplir con los objetivos y metas del PAN el Gobierno está implementando las medidas necesarias para fortalecer la inserción del Programa en un marco descentralizado, buscando una mayor institucionalización y sostenibilidad. Asimismo, se incorporarán medidas para expandir coberturas a través de la incorporación de entidades ejecutoras de la sociedad civil.

Marco Técnico. Por otra parte se implementarán nuevas modalidades de atención, que enfaticen más el rol de la familia, buscando alternativas financieramente viables para la expansión del Programa. Estos aspectos se complementarán con sistemas de capacitación, supervisión, monitoreo y evaluación en el nuevo contexto del PAN.

D. Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Programa Nacional de Subsidio de Vivienda (PNSV). El Programa Nacional de Subsidios a la Vivienda (PNSV) constituye el principal instrumento para implementar la política de subsidio de vivienda para dar soluciones habitacionales requeridas por los sectores de la población de menores ingresos, asegurando equidad, transparencia y eficiencia en el uso de los recursos. El PNSV está habilitado para financiar subprogramas con mecanismos de financiamiento colectivo o de financiamiento individual que cumplan las condiciones de elegibilidad estipuladas en el Reglamento Operativo del mismo. Los subprogramas que hasta el momento integran el PNSV son: (i) Mejoramiento de barrios; y (ii) Prevención, mitigación de riesgos y atención de emergencias. Otros subprogramas están bajo estudio.

Conforme al D.S. No. 24935, el 2% del aporte patronal sobre el monto total de los salarios se destinarán al financiamiento del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) y a cumplir con otras obligaciones. Con el objeto de asegurar la disponibilidad de los aportes patronales requeridos para llevar a cabo los subprogramas del PNSV, el gobierno se propone tomar las medidas técnicas y legales que sean adicionalmente requeridas.

Asimismo, como es fuente de financiamiento del PNSV el remanente de la liquidación del ex-Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS), el gobierno tomará las medidas necesarias para asegurar que la liquidación del FONVIS sea transparente, ventajosa y expeditiva, incluyendo la consultoría independiente para la verificación legal, técnica y financiera necesaria para efectuar los pagos a empresas constructoras que tienen obras en ejecución o para liberar sus cartas de garantía.

Cobertura de Servicios Básicos. No obstante los logros del país en materia de saneamiento básico aún existen poblaciones marginales en áreas urbanas y rurales que carecen de agua y sistemas de disposición excretas. El Gobierno se propone mejorar significativamente los índices de cobertura de los servicios básicos por medio de la ejecución de programas diseñados para estos propósitos. En este sentido, en el marco del PNSV, el Gobierno Nacional ha firmado un acuerdo con el BID para el financiamiento del Programa de Apoyo a la Política de Vivienda (PROVIVIENDA), el mismo que ha sido aprobado por el Congreso Nacional. Uno de los objetivos de PROVIVIENDA es la dotación de infraestructura básica a familias pertenecientes a poblaciones con índices elevados de necesidades básicas insatisfechas, vía proyectos de mejoramiento de barrios. Por otra parte, se está identificando, orientando y formulando el Programa de Provisión de Saneamiento Básico a Pequeños Municipios (PROAGUAS) con el financiamiento del BID. Este programa pretende efectuar inversiones en mejoramiento de la calidad de la vivienda a través de la dotación de agua y/o saneamiento a fin de mejorar las condiciones de la población rural.

Combate al Chagas. Actualmente, las carencias estructurales en las viviendas de las áreas rurales y periurbanas, están ocasionando una mayor incidencia del Chagas. El Gobierno implementará un subprograma del PNSV dirigido al mejoramiento de la vivienda rural y periurbana susceptible al Chagas en coordinación con el Ministerio de Salud y Previsión Social.

Herbert Muller
Ministro de Hacienda

PROYECTO DE RESOLUCION

**BOLIVIA. PRESTAMO /SF-BO A LA REPUBLICA DE BOLIVIA
PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL Y MANTENIMIENTO DE GASTO SOCIAL**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Bolivia, como prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Ajuste Fiscal y Mantenimiento de Gasto Social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$50.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Bolivia, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.