

Evaluación del Programa de País

# Bolivia

2011-2015

---

Este documento presenta los resultados de la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) del BID con Bolivia para el periodo 2011-2015. Esta es la tercera evaluación independiente del programa del BID con Bolivia. El primer CPE cubrió el periodo 2004-2007, marcado por un proceso de transición política que culminó en el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones del 2005 y la llegada de Evo Morales a la presidencia en 2006. El segundo CPE cubrió el periodo 2008-2010 caracterizado por profundos cambios institucionales producto de la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado. El presente CPE (2011-2015) evalúa el programa del BID con el Gobierno de Bolivia para el periodo 2011-2015. La Estrategia del BID con Bolivia (EBP) se enmarca en el Programa de Gobierno 2010-2015 que define su estrategia en 4 pilares: Bolivia democrática, Bolivia productiva, Bolivia digna y Bolivia soberana.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con el mandato de OVE (RE-238) y el protocolo de Evaluaciones de País (RE-348-2). Sus principales propósitos son facilitar la rendición de cuentas e identificar lecciones aprendidas que puedan mejorar el programa futuro del Banco.

El informe se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I analiza el contexto del país en el que se desarrolló el programa del BID, e incluye el contexto político, económico y social. El capítulo II analiza la relevancia financiera del programa y de su cartera operativa en el periodo 2011-2015. Este capítulo también incluye el análisis de eficiencia en la implementación del programa. El capítulo III analiza la relevancia de los modelos de intervención definidos por la EBP y los resultados sectoriales de la cartera, haciendo énfasis en los niveles de sostenibilidad. Finalmente, el capítulo IV presenta conclusiones y recomendaciones.

Los anexos sectoriales presentan información completa sobre la evolución de los sectores priorizados por el BID en la EBP, los desafíos sectoriales durante el periodo de evaluación, y la relevancia de la acción del BID en cada sector. Se analizan el portafolio de préstamos y cooperaciones técnicas, los principales problemas de implementación y los resultados de la cartera. Asimismo, se realizaron dos estudios técnicos complementarios: un informe macroeconómico y de finanzas públicas (Anexo II) y otro informe sobre el proceso de descentralización y la evolución de los índices de necesidades básicas insatisfechas a nivel sub-nacional (Anexo XI).

**Evaluación del Programa de País:**

# **Bolivia**

# **2011-2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Septiembre 2015



**Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons [https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/3.0/us/deed.es_ES) (CC BY-NC-ND 3.0 US).** Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** – Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



**No comercial** - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



**Sin obras derivadas** - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** – No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

**RE-483-1**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS, 2011-2014 .....</b> | <b>1</b>  |
| A. Contexto macroeconómico y de finanzas públicas .....     | 1         |
| B. Desarrollo social y reducción de la pobreza .....        | 4         |
| C. Contexto político e institucional .....                  | 6         |
| <b>2. EL PROGRAMA DEL BID EN BOLIVIA .....</b>              | <b>9</b>  |
| A. Relevancia financiera del programa operativo .....       | 11        |
| B. Eficiencia del programa operativo .....                  | 15        |
| <b>3. RESULTADOS DEL PROGRAMA DEL BID EN BOLIVIA .....</b>  | <b>21</b> |
| A. Bolivia productiva .....                                 | 21        |
| B. Bolivia digna.....                                       | 24        |
| C. Bolivia democrática .....                                | 29        |
| D. Otros Sectores .....                                     | 31        |
| <b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>              | <b>35</b> |

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

|             |  |
|-------------|--|
| ANEXO I:    | <a href="#">ANEXO ESTADÍSTICO</a>  |
| ANEXO II:   | <a href="#">INFORME MACROECONÓMICO</a>   |
| ANEXO III:  | <a href="#">NOTA SECTORIAL - TRANSPORTE</a>  |
| ANEXO IV:   | <a href="#">NOTA SECTORIAL - ENERGÍA</a>   |
| ANEXO V:    | <a href="#">NOTA SECTORIAL - SOCIAL (SALUD, EDUCACIÓN, PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO)</a> |
| ANEXO VI:   | <a href="#">NOTA SECTORIAL - AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO</a>                     |
| ANEXO VII:  | <a href="#">NOTA SECTORIAL - AGRICULTURA Y RECURSOS NATURALES</a>                      |
| ANEXO VIII: | <a href="#">NOTA SECTORIAL - GOBERNABILIDAD</a>  |
| ANEXO IX:   | <a href="#">NOTA SECTORIAL - SECTOR CONFIDENCIAL</a>                                   |
| ANEXO X:    | <a href="#">NOTA SECTORIAL - DESARROLLO URBANO</a>                                     |
| ANEXO XI:   | <a href="#">INFORME DESCENTRALIZACIÓN Y POBREZA</a>                                    |

|         |   |
|---------|---|
| ABC     | Administradora Boliviana de Carreteras                                    |
| ALC     | América Latina y el Caribe  |
| APSB    | Agua Potable y Saneamiento Básico   |
| BCB     | Banco Central de Bolivia  |
| BID     | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| BM      | Banco Mundial   |
| CAF     | Corporación Andina Fomento ( <i>Banco Latinoamericano de Desarrollo</i> ) |
| CII     | Corporación Interamericana de Inversión                                   |
| CO      | Capital Ordinario   |
| CPD     | Documentos de programación anual  |
| CPE     | Evaluación del Programa de País   |
| CT      | Cooperación técnica   |
| DESCOM  | Desarrollo Comunitario  |
| DIT     | Desarrollo Infantil Temprano  |
| EBP     | Estrategia del Banco con el País 2011-2015                                |
| ENDE    | Empresa Nacional de Electricidad  |
| EPSA    | Empresa Pública Social de Agua y Saneamiento                              |
| FMI     | Fondo Monetario Internacional   |
| FOE     | Fondo de Operaciones Especiales   |
| FOMIN   | Fondo Multilateral de Inversiones   |
| FPS     | Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social                           |
| GAM     | Gobierno Autónomo Municipal   |
| GAD     | Gobierno Autónomo Departamental   |
| GdB     | Gobierno de Bolivia   |
| IDH     | Impuesto Directo a los Hidrocarburo                                       |
| IED     | Inversión Extranjera Directa  |
| IFC     | Corporación Financiera Internacional                                      |
| INE     | Instituto Nacional de Estadística   |
| INRA    | Instituto Nacional de Reforma Agraria                                     |
| LMAD    | Ley Marco de Autonomías y Descentralización                               |
| MDRI    | Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral                             |
| MEFP    | Ministerio de Economía y Finanzas Públicas                                |
| MPD     | Ministerio de Planificación y Desarrollo                                  |
| OECD    | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                |
| OMJ     | Oportunidades para la Mayoría   |
| OVE     | Oficina de Evaluación y Supervisión                                       |
| PIB     | Producto Interno Bruto  |
| PBP     | Préstamos basados en Políticas  |
| PCR     | Informe de Terminación de Proyecto  |
| PMR     | Informe de Seguimiento del Progreso                                       |
| RIN     | Reservas Internacionales Netas  |
| RVF     | Red Vial Fundamental  |
| SCF     | Departamento de Financiamiento Estructurado y Comparativo                 |
| SEDERI  | Servicio Nacional de Riego de Bolivia                                     |
| SENASAG | Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria         |

|       |  |
|-------|--|
| SIGEP | Sistema de Gestión Financiera Pública                    |
| SIN   | Servicio de Impuestos Nacionales                         |
| SPNF  | Sector Público No Financiero                             |
| TGN   | Tesoro General de la Nación                              |
| TFFP  | <i>Trade Finance Facilitation Program</i>                |
| VIFPE | Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo |

## AGRADECIMIENTOS

---

Esta evaluación fue realizada por un equipo conformado por Veronica Gonzalez Diez (jefe de equipo), Oliver Azuara, Maria Elena Corrales, Alejandro Guerrero, Oscar Quintanilla, Odette Maciel, Adriana Molina, Julie Biau y Ana Ramirez-Goldin bajo la dirección de Cheryl Gray, Directora de OVE.



El estado boliviano emprendió un proceso de ampliación de su papel en la economía, tomando el control de los sectores económicos estratégicos del país mediante un proceso de nacionalización.

© OVE, 2015

# Resumen Ejecutivo

**En los últimos años, Bolivia ha transitado un proceso de profunda transformación política, económica y social. En lo político, el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005 y la llegada de Evo Morales a la presidencia en 2006 marcaron un proceso de redefinición del rol del estado boliviano, enmarcado en la Nueva Constitución Política del Estado (2009). A partir de estos cambios marco, el estado boliviano emprendió un proceso de ampliación de su papel en la economía, tomando el control de los sectores económicos estratégicos del país mediante un proceso de nacionalización. El estado continuó creciendo gradualmente y aumentando su participación en empresas públicas. La aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010), por su parte, apuesta a consolidar las competencias y funciones de los órdenes sub-nacionales. Pese a que esta redefinición dio lugar a avances importantes en términos de estabilización y economía política, Bolivia enfrenta desafíos considerables relacionados a la consolidación de las reformas. Asimismo, se evidencian limitadas capacidades de algunos entes sub-nacionales para una adecuada asunción de las nuevas responsabilidades derivadas del mandato constitucional.**

En lo económico, la economía boliviana mantuvo un crecimiento sostenido, aunque el incremento de la participación de los hidrocarburos en su estructura económica muestra signos de vulnerabilidad a mediano plazo. El crecimiento económico permitió reducir la deuda pública como porcentaje del PIB y la condonación de parte de la deuda externa facilitó su recomposición. La inversión extranjera directa tocó niveles récord en 2013 y las reservas internacionales netas están entre las más altas de la región. Las finanzas públicas presentaron superávits en la balanza del sector público no financiero desde 2006, pero se proyectaron déficits para 2014 y 2015. Las condiciones económicas favorables permitieron a Bolivia colocar deuda

soberana en mercados financieros internacionales. Por su parte, si bien la inversión pública registró un crecimiento constante en la última década, la inversión privada doméstica es relativamente baja. Pese a los importantes montos de inversión pública en infraestructura, los indicadores de productividad continúan mostrando rezagos. A futuro, los planes de inversión del Gobierno de Bolivia (GdB) estiman inversiones que triplican lo ejecutado en los últimos 6 años. El financiamiento de un programa de inversiones de esta naturaleza requiere de una fuerte contribución externa y del sector privado y el fortalecimiento de los sistemas de inversión pública. A mediano plazo, el incremento de la participación de los hidrocarburos en la estructura económica del país aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques derivados de cambios en los precios internacionales de los hidrocarburos y la sustentabilidad macro-fiscal podría verse afectada.

En lo social, Bolivia ha dado pasos importantes en la reducción de los índices de pobreza y desigualdad y en el fortalecimiento del sistema de protección social. El total de la población viviendo en condiciones de pobreza disminuyó de 60% a 39% entre 2007 y 2013, mientras que la pobreza extrema se redujo de 38% a 19% en el mismo periodo. La mayor parte de los indicadores sociales y de acceso a servicios básicos muestra avances importantes. Este es el caso de los indicadores de cobertura de agua potable, o de indicadores básicos del sistema educativo y de salud. Sin embargo, estos indicadores ocultan considerables desigualdades regionales y persisten retos relacionados con la capacidad de financiamiento y ejecución del sector.

La Estrategia del BID (EBP) para el periodo 2011-2015 fue la primera estrategia del BID con el GdB que coincide con el ciclo político iniciado con la reelección del Presidente Morales en 2010. La EBP ganó en relevancia al alinear sus objetivos estratégicos con los objetivos del Programa del Gobierno 2010-2014. El programa operativo del BID, por su parte, estuvo alineado con los objetivos estratégicos de la EBP en sus sectores prioritarios, aunque llama la atención la falta de referencia entre los pilares de la EBP al posicionamiento del BID en relación al desarrollo del sector privado. La distribución sectorial de la cartera durante el periodo de la EBP difiere ligeramente de la de ciclos de programación anteriores por una mayor participación de los sectores sociales, en particular del sector salud.

El BID se mantiene como uno de los principales socios financieros para el desarrollo en Bolivia, después de la CAF. El tamaño financiero del programa operativo del BID en Bolivia para el periodo 2011-2015 (US\$1.280 millones en préstamos con garantía soberana y US\$58 millones en préstamos sin garantía soberana) se triplicó en comparación con los ciclos de programación anteriores. La CAF, por su parte, fue el principal socio financiero de Bolivia con una cartera de US\$1.880 millones para el periodo 2011-2014, mayormente concentrada en infraestructura y particularmente transporte. La cartera financiada por el Banco está compuesta mayoritariamente por préstamos de inversión (69%). Los préstamos de apoyo a la reforma de políticas representaron el 26% de la cartera. La mayor parte de los recursos de cooperaciones técnicas (CT) se utilizaron para apoyar el diseño y la implementación de la cartera de préstamos. La cartera está geográficamente concentrada, con una importante participación de los gobiernos sub-nacionales, y un uso limitado de los sistemas nacionales, con excepción del SIGMA/SIGEP para fines presupuestarios.

Bolivia es uno de los 4 países elegibles para fondos concesionales (FOE) por parte del BID, pero el cambio en las condiciones socio-económicas del país modificaron sus niveles de concesionalidad. En 2012, Bolivia cambió sus niveles de concesionalidad, pasando de una combinación (blend) 75% recursos de Capital Ordinario (CO) - 25% recursos FOE a un escenario de 80% OC -20% FOE. Esto permitió aprobaciones anuales de préstamos con garantía soberana por más de 300 millones de dólares. El tamaño promedio de las operaciones del BID con Bolivia se duplicó en el último periodo. El nuevo ajuste en la estructura de financiamiento del BID (85% - 15%) elevaría el techo de financiamiento para Bolivia de US\$475,1 millones para 2015 a US\$633,4 millones para 2016.

Durante el periodo de evaluación el BID reactivó los desembolsos, reduciendo la antigüedad de la cartera. Sin embargo, a pesar de estos avances, la eficiencia de la cartera de inversión en ejecución de Bolivia está por debajo de la mediana para los países de CAN y FOE combinados. El importante aumento de desembolsos se explica, en parte, por las mejoras en la gestión interna del BID, sobre todo a nivel de su Oficina de País. Los costos de preparación y ejecución de los proyectos mejoraron durante el periodo de la EBP, pero con diferencias por sectores y agencias de ejecución. Los tiempos de preparación y ejecución, por su parte, se mantuvieron constantes a pesar de las mejoras en la gestión de proyectos. La limitada eficiencia de la cartera del BID está asociada a los desafíos que presentó la coyuntura económica del país y a una serie de problemas de implementación que incluyen la baja calidad de la pre-inversión, las limitaciones asociadas al estrecho mercado nacional y las limitaciones de los mercados internacionales para la adquisición y contratación de bienes y servicios, la creciente incorporación de los gobiernos sub-nacionales en el financiamiento y gestión de las operaciones y los acuerdos institucionales que estos requieren, la sobrecarga de trabajo de los principales brazos ejecutores, los retrasos en la implementación de los componentes de desarrollo comunitario, la complejidad en el manejo de temas ambientales y sociales, principalmente en los proyectos de transporte, y la debilidad institucional de algunos agentes públicos.

En general, la Estrategia del BID con Bolivia priorizó intervenciones relevantes frente a los desafíos de desarrollo del país, contribuyendo al logro de los objetivos trazados por el GdB y por el Banco en su EBP.

**Bolivia Productiva:** El principal enfoque de la EBP ha sido hacia la infraestructura productiva, con un sesgo particular en transporte. El Banco continuó siendo un socio efectivo en el desarrollo del sector carretero. El BID continuó apoyando los objetivos estratégicos de expansión y rehabilitación de la red vial fundamental, y comenzó a apoyar la institucionalidad necesaria para su gestión con un préstamo de apoyo a la reforma de políticas. En términos de resultados, durante el periodo de la evaluación, el Banco intervino en 18,8% de la RVF pavimentada (1.126km) con obras de construcción, rehabilitación y mantenimiento periódico y rutinario. El apoyo del BID a las reformas institucionales del sector ha sido oportuno pero aún insuficiente para dotar al mismo de los instrumentos necesarios para el impulso efectivo de su transformación, particularmente en términos de eficiencia y sostenibilidad.

La EBP y sus líneas estratégicas de intervención en el sector eléctrico respondieron parcialmente a los objetivos estratégicos del GdB, sin llegar a entrar en el proceso de transformación institucional del sector. El BID aprobó solo un proyecto en el periodo de la EBP para una línea de transmisión que avanza satisfactoriamente, anclado en la adecuada capacidad de ejecución y experiencia de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENDE). En términos de resultados, el BID avanza en su objetivo de incrementar la energía generada por fuentes renovables a través de los proyectos de la cartera heredada asociados al aprovechamiento hidroeléctrico de Misicuni y la mitigación de los impactos ambientales y sociales de la construcción de la presa. Sin embargo, estos proyectos enfrentan una débil coordinación inter-institucional y algunos riesgos de sostenibilidad.

Bolivia Digna: Si bien la cartera del BID en los sectores sociales se duplicó en comparación con ciclos anteriores, los objetivos estratégicos de la EBP para el sector social fueron ambiciosos en términos de aumento de cobertura de servicios. En salud, la EBP posicionó al BID fundamentalmente en la expansión de la infraestructura hospitalaria atendiendo la agenda de ampliación de servicios del GdB. Si bien los programas fueron efectivos en lograr los resultados esperados, las inversiones del sector salud enfrentan retos de gestión y operación, y de sostenibilidad a largo plazo. Los resultados en educación son más elusivos, dado que el proyecto enfrenta importantes retrasos. En agua potable y saneamiento básico, los programas del BID complementaron los programas de ampliación de cobertura del GdB, apoyando soluciones integrales en zonas rezagadas con resultados satisfactorios en términos de ampliación de la infraestructura, pero limitados en términos de desarrollo institucional y comunitario. Sin embargo, una característica fundamental de la intervención del BID fue su focalización: tanto en el caso de salud y de desarrollo infantil temprano, como en el de agua potable y saneamiento, las inversiones del BID ganaron relevancia al enfocarse en las zonas con mayores carencias de acceso a los servicios.

Bolivia Democrática: El BID continuó apoyando reformas de largo alcance en el área de gestión pública, política fiscal y descentralización. Los programas lograron algunas mejoras en la gestión de las finanzas públicas y en la consolidación de sistemas de gestión financiera a nivel nacional y sub-nacional. La cartera del Banco en el sector creció de forma notoria, otorgando al BID un mayor liderazgo en el diálogo sectorial en temas de descentralización, política fiscal y gestión financiera. El Banco apoyó reformas de política relevantes para avanzar en el proceso de descentralización. En términos de resultados, si bien se lograron resultados tangibles, la apuesta casi exclusiva por cambios legales, con medidas de limitada profundidad estructural, condicionó su efectividad. Como un esfuerzo de mediano plazo, el Banco aprobó una serie programática para mejorar la efectividad del gasto público, apoyando reformas importantes de profundidad media y con resultados parciales. Si bien no se aprobó una nueva Ley de Presupuesto, las reformas aprobadas consolidaron avances en gestión presupuestaria, mejoraron la integración multinivel de los sistemas de gestión fiscal, introdujeron mecanismos de rendición de cuentas sobre el desempeño, impulsaron la ejecución del gasto público, y fortalecieron el marco de transparencia de la gestión.

A futuro, el Banco enfrenta condiciones diferentes en el entorno económico y político, y retos asociados a la consolidación de los procesos de reforma y adecuación al mandato constitucional. Teniendo en cuenta estas consideraciones y en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social (2015-2020), OVE recomienda:

1. Acompañar la implementación y consolidación de los procesos de reforma en curso y apoyados por el Banco durante el periodo evaluado, manteniendo un diálogo técnico y de política con una visión de largo plazo que permita que estos procesos avancen en el marco de los planes de gobierno. En los sectores en los que el BID tiene una posición establecida con su cartera de proyectos de inversión y en los que también se aprobaron proyectos de reforma de políticas (agua y transporte), es importante apoyar la progresión de las reformas iniciadas para su consolidación. En los sectores en los que el Banco ha ganado espacios mediante esfuerzos recientes de cooperación técnica y con préstamos de inversión (salud, energía), sería igualmente importante profundizar el diálogo de políticas sobre aspectos estructurales del funcionamiento de estos sectores. En el siguiente programa de reformas, y en un contexto de mayor restricción fiscal, podrían también cobrar importancia aspectos relacionados con la eficiencia del gasto público descentralizado.
2. Buscar formas de apoyar las propuestas del GdB en el fortalecimiento de la capacidad de entidades sub-nacionales necesarias para la descentralización progresiva, y en el fortalecimiento de los sistemas nacionales y capacidades de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Para ello, el BID podría considerar establecer un acuerdo formal con el gobierno central que permita mejorar progresivamente los sistemas nacionales y trabajar a nivel sub-nacional reduciendo los costos de transacción y los problemas de coordinación multinivel. Asimismo, en el marco de negociaciones de un pacto fiscal, el Banco podría ampliar el foco del apoyo incorporando el desafío de la limitada capacidad de gestión sub-nacional y garantizando la sostenibilidad fiscal consolidada.
3. Dar mayor énfasis a los temas de sostenibilidad de las inversiones financiadas por el Banco de manera que todos los proyectos incorporen, de forma sistemática, mecanismos orientados a asegurar la operación y mantenimiento de los servicios. Para ello, el BID podría aprovechar la experiencia de los esquemas de mantenimiento de equipamientos desarrollados en el sector salud o desarrollar otros acuerdos de transferencia de las obras de infraestructura con esquemas que aseguren su sostenibilidad.
4. Buscar espacios de apoyo al sector privado en aquellas áreas que permitan dinamizar el proceso de fortalecimiento de la productividad y en las que el Banco tenga una ventaja comparativa con la integración de sus ventanillas del sector privado. Para ello, el Banco podría incorporar plenamente a su nueva estrategia nuevos enfoques, productos y combinación de instrumentos financieros y no financieros que ofrece la consolidación de sus ventanillas de apoyo al sector privado.

1



El crecimiento promedio anual del Producto Bruto Interno pasó de 4,6% entre 2006-10 a 5,6% entre 2011-14. El crecimiento del PIB en 2013 (6,78%) es la tasa más alta registrada en el país durante los últimos 40 años.

© OVE, 2015

# 1 El Contexto del Programa de País, 2011-2014

## A. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y DE FINANZAS PÚBLICAS

La economía boliviana mantuvo un crecimiento económico sostenido en los últimos años, pero su estructura económica comienza a mostrar signos de vulnerabilidad a largo plazo. El crecimiento promedio anual del Producto Bruto Interno (PIB) pasó de 4,6% entre 2006-10 a 5,6% entre 2011-14 (Gráfico 1.1). El crecimiento del PIB en 2013 (6,78%) es la tasa más alta registrada en el país durante los últimos 40 años. El crecimiento del PIB de 2014 cerró en 5,37% y la proyección para 2015 es de 4,3%. El crecimiento económico en Bolivia se explica, en gran medida, por la participación de la producción manufacturera y del sector energético (Figuras 1, 2 y 3). Si bien Bolivia tiene una estructura económica diversificada (Figura 4) y ha acumulado importantes reservas internacionales que contribuyen a su estabilidad, el incremento de la participación de los hidrocarburos en la estructura económica muestra signos de vulnerabilidad ante eventuales choques externos derivados de cambios en los precios internacionales (Figuras 5 y 6)<sup>1</sup>.

El crecimiento económico y el alivio de la deuda externa permitieron reducir la deuda pública como porcentaje del PIB y facilitaron su recomposición. Mientras que en 2005 el saldo de la deuda externa representaba 52% del PIB, en 2013 ese monto representó 18%, lo que mantiene al país en óptimos niveles de solvencia (Figuras 7 y 8). Por tipo de acreedores, el 66% del saldo de la deuda pública externa de 2013 correspondió a organismos multilaterales, dentro de los cuales la Corporación Andina de Fomento (CAF) representa el 47%, seguida por el BID (34%) y el Banco

Mundial (14%) (Figura 9). Mientras que el saldo de la deuda externa para 2005 era el doble de la deuda interna, para 2013 los montos fueron similares.<sup>2</sup> Por su parte, el saldo de la deuda externa de los gobiernos sub-nacionales pasó de US\$141 millones en 2005 a US\$231 millones en 2013 (Figura 10). La condonación de la deuda pública externa permitió además reducirla de US\$4,9 a US\$2,2 mil millones entre 2005 y 2007<sup>3</sup>. El dinamismo económico hizo que Bolivia pasara a la categoría de país de ingresos medios, por lo que el acceso a los préstamos concesionales con bajas tasas de interés es cada vez más limitado<sup>4</sup>.



La balanza comercial de Bolivia mostró superávits desde 2004, la inversión extranjera directa (IED) alcanzó niveles récord y las reservas internacionales netas (RIN) como porcentaje del PIB son de las más altas de la región. En 2014 el superávit de la balanza comercial fue de US\$1,7 mil millones (5% del PIB). No obstante, durante el primer trimestre de 2015 Bolivia registró un déficit comercial de US\$36 millones luego de 11 años de superávits. La mayoría de las exportaciones se relacionan con la extracción de hidrocarburos (54%) e industria manufacturera (24%), mientras que las importaciones principalmente corresponden a materias primas y productos intermedios (47%), seguidas por bienes de capital (31%) (Figuras 11 y 12)<sup>5</sup>. En 2013 la IED representó 5,7% del PIB, casi 9 veces más que en 2003. Sin embargo, en 2014, la IED neta cayó un 63%, debido en parte a la reducción de inversiones en minería por la caída en los precios de los metales. Parte de la IED corresponde a la reinversión de utilidades no distribuidas. Las RIN cerraron la gestión 2014 con un saldo de US\$15,1 mil millones (46% del PIB)<sup>6</sup>.

Las finanzas públicas presentaron superávits en la balanza del sector público no financiero (SPNF) desde 2006, pero se proyectaron déficits para 2014 y 2015. El superávit más alto se registró en 2006 (4,47% del PIB) que coincidió con la nacionalización de los hidrocarburos. En 2013, el superávit alcanzó 0,65% del PIB. Para 2014 y 2015 se proyectan déficits del orden de 3,2% y 3,6% del PIB respectivamente (Figura 13), que se explican por la caída de los precios de exportación de las commodities que exporta

Bolivia. Durante el período 2008-2010, los ingresos y los gastos se mantuvieron relativamente constantes, pero a partir de 2011, la tendencia ha sido creciente en ambas variables. Los ingresos pasaron del 32% del PIB en 2005 al 46% en 2014, mientras que los gastos pasaron del 34% del PIB el 2005 al 48% en 2013 (Figura 14). La recaudación impositiva también aumentó, pero está fuertemente concentrada (60%) en impuestos generales al consumo y el IDH (Tabla I.1).

Las condiciones económicas y de finanzas públicas favorables permitieron a Bolivia colocar deuda soberana en mercados financieros internacionales. En 2012 y en 2013, Bolivia emitió bonos soberanos por US\$1,0 mil millones a un plazo de 10 años en el mercado financiero de Nueva York, con una tasa de interés de 4,875% para financiar mayormente obras de infraestructura. Las calificadoras de riesgo elevaron la calificación de Bolivia con base en el crecimiento económico, el superávit fiscal y de cuenta corriente, la reducción de la deuda pública y el nivel de reservas internacionales<sup>7</sup>.

La inversión pública registró un crecimiento constante en la última década. En comparación, la inversión privada doméstica es relativamente baja. La inversión pública ejecutada se ha prácticamente duplicado en proporción al PIB: mientras en 2005 representaba el 6,6% (US\$629 millones), en 2013 llegó a representar el 12,4% (US\$3,780 mil millones)<sup>8</sup>. Por fuentes de financiamiento, mientras que en 2005 el 63% de la inversión pública provenía de fuentes externas, en 2013 dicho financiamiento sólo representó el 18% del total (Figura 15). Por sectores, el 40% de la inversión bruta de 2013 se destinó a infraestructura, seguido por 29% en el sector social y 27% en el sector productivo. Sin embargo, el impacto de la inversión pública en el crecimiento no ha sido el esperado. A futuro, los planes de inversión del Gobierno de Bolivia (GdB) estiman inversiones que triplican lo ejecutado en los últimos 6 años (Ver Anexos sectoriales). El financiamiento de un programa de inversiones de esta naturaleza requiere de una fuerte contribución externa y del sector privado, así como del fortalecimiento de los sistemas de inversión pública. Sin embargo, y a pesar de que la nueva Constitución (2009) estableció que la inversión doméstica tiene prioridad sobre la extranjera, la aversión al riesgo de los inversionistas privados domésticos es un tema de preocupación para el Gobierno<sup>9</sup>.

Pese a los importantes montos inversión pública en infraestructura, los indicadores de productividad continúan mostrando rezagos importantes. De acuerdo al índice de competitividad global, la infraestructura en Bolivia se ubica en el puesto 99 de 144 países a nivel mundial. La baja interconectividad de la red vial así como las deficientes condiciones de la infraestructura productiva afectan la productividad. Bolivia mantuvo a lo largo del periodo un costo de exportación mayor al costo promedio de la región (US\$1.425 vs US\$1.243 por contenedor de 20 pies - *Doing Business* 2012)<sup>10</sup>. Otros temas que afectan la productividad/competitividad son: el limitado acceso a financiamiento, las regulaciones laborales y la ineficiencia de la burocracia gubernamental<sup>11</sup>. Finalmente, la tasa de informalidad en Bolivia se ubica entre las más altas de la región<sup>12</sup>.



Bolivia incrementó el gasto social y redujo los niveles de pobreza y desigualdad.

El total de población viviendo en condiciones de pobreza disminuyó de 60% a 39% entre 2007 y 2013, mientras que la pobreza extrema se redujo de 38% a 19% en el mismo periodo.

© OVE, 2015

## B. DESARROLLO SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Bolivia incrementó el gasto social y redujo los niveles de pobreza y desigualdad. El gasto social del gobierno central representó 17% del PIB en 2013, lo que constituye un incremento aproximado de 5 puntos porcentuales respecto a 2005. Bolivia realizó un gran esfuerzo de inversión y actualización institucional para superar los niveles de exclusión. El total de población viviendo en condiciones de pobreza disminuyó de 60% a 39% entre 2007 y 2013, mientras que la pobreza extrema se redujo de 38% a 19% en el mismo periodo (Figura 16), aunque con diferencias regionales importantes (Figura 17). La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, mejoró de 0,58 (2005) a 0,46 (2012).

El GdB impulsó un esquema de protección social mediante la implementación de programas con esquemas de transferencia de alcance nacional. Tres programas de transferencias cubren al 36% de la población: (i) el Bono Juancito Pinto (2006), que otorga bonos de US\$29 por año como incentivo a la educación y que cubre poco más de 2 millones de beneficiarios; (ii) la Renta Dignidad (2008), que otorga bonos de entre US\$344 y US\$434 a los adultos mayores de 60 años; y (iii) el Bono Juana Azurduy (2009), que otorga un pago total de US\$263 a las nuevas madres durante los meses correspondientes al periodo de gestación y hasta dos años después del nacimiento.

Los indicadores sociales han mostrado avances importantes. Sin embargo, persisten retos asociados a las desigualdades regionales y a las capacidades de financiamiento y ejecución del sector. Bolivia muestra avances importantes (Tabla 1.1) en la

reducción de las tasas de analfabetismo, mortalidad materna e infantil, abandono escolar, desnutrición, y aumento de cobertura de educación primaria y secundaria. La cobertura de agua potable (82% en 2014), superó la meta del milenio (78,5%); la cobertura de saneamiento básico aumentó (55% en 2014), pero sigue por debajo de la meta del milenio (65%). Las diferencias regionales y entre zonas urbanas y rurales son notorias (Figura 18) y están correlacionadas con la capacidad de los operadores<sup>13</sup>. En salud, la cobertura de parto institucional (2012) varía entre 60,2% en Pando y 92,5% en Beni. En educación, la población tiene 9,3 años promedio de escolaridad en zonas urbanas, mientras que en zonas rurales es de 5,9. La tasa de abandono de educación secundaria es mayor en zonas rurales (5,4%) que en zonas urbanas (3,9%). En agua, 6 de cada 10 personas tienen acceso al servicio agua potable en zonas rurales, comparado con 9 de cada 10 en zonas urbanas. En electricidad, los niveles de cobertura urbana (2014) superan el 98%, mientras que más del 40% de la población rural no tiene acceso a este servicio. El marcado proceso de migración interna hacia áreas urbanas –La Paz, Cochabamba y Santa Cruz– presiona las estructuras económicas y sociales. La tasa de desempleo urbano se redujo, aunque la informalidad es de las más altas de la región (alrededor del 70%).

TABLA I.1 INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

|   |              |               |
|---|--------------|---------------|
| <b>Educación</b>  |              |               |
| Analfabetismo   | 13,3% (2001) | 5,1% (2012)   |
| Años promedio de educación (población de 15 años o más)   | 7,6 (2001)   | 9,2 (2011p)   |
| Tasa neta de matriculación en primaria                    | 93,3% (2001) | 99,8% (2012p) |
| Tasa de término neta de 6º de primaria                    | 32,4% (2001) | 55,5% (2012p) |
| Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 17 años)   | 63,8% (2001) | 72,2% (2012p) |
| Tasa neta de término de educación secundaria              | 16,6% (2001) | 27,2% (2012p) |
| Tasa de abandono en educación secundaria                  | 8,1% (2001)  | 4,2% (2013p)  |
| <b>Salud</b>  |              |               |
| % de cobertura de parto institucional                     | 59% (2005)   | 71% (2013)    |
| Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos  | 50 (2008)    | 46 (2013)     |
| Tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos | 229 (2003)   | 180 (2013)    |
| Desnutrición crónica (menores de 3 años)                  | 32% (2003)   | 19% (2012)    |
| <b>Empleo<sup>14</sup></b>                                |              |               |
| Tasa de desempleo abierto urbano                          | 8,2% (2005)  | 3,2 % (2012)  |
| <b>Agua potable y saneamiento básico (APSB)</b>           |              |               |
| % población con acceso a agua potable                     | 72% (2001)   | 82,3% (2014e) |
| % población con acceso a servicios de saneamiento básico  | 40,7% (2001) | 55,1% (2014e) |

*Fuente:* Educación: para alfabetismo INE (censos 2001 y 2012), para el resto de los indicadores Min. de Educación. Salud: para parto institucional UDAPE, Min. de Salud, y PNUD, para tasa de mortalidad infantil ENDSA 2008 para 2013 Min. Salud; para mortalidad materna ENDSA 2003 y para 2013 Min. de Salud; para desnutrición crónica, PNUD/UDAPE Empleo: INE-UDAPE. APSB: Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008-2015 y estimaciones basadas en censos (Anexo VI).

## C. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Bolivia ha experimentado un periodo de intensa reorientación de su estructura institucional para adecuarse al nuevo marco constitucional. El triunfo del Movimiento al Socialismo en las elecciones del 2005 y la llegada de Evo Morales a la presidencia en 2006 marcaron un proceso de redefinición del Estado boliviano, un Estado Plurinacional Autnómico, enmarcado en la Nueva Constitución Política aprobada en 2009. El Estado boliviano asumió un rol más activo en el desarrollo económico. Entre las medidas más significativas del “nuevo modelo económico” de Bolivia está la nacionalización de los “sectores estratégicos” como mecanismo para la construcción de una economía productiva e industrializada<sup>15</sup>. Este proceso comenzó en 2006 con la renacionalización de la cadena productiva de hidrocarburos, y las nacionalizaciones subsecuentes en los sectores de minería, electricidad, telecomunicaciones e industria. En 2013, el GdB elevó los límites autorizados de endeudamiento para las empresas públicas a través del BCB y se promulgó la Ley de Empresas Públicas que regula el sector de forma integral y establece parámetros para la gobernabilidad corporativa de las mismas. En 2014, se promulgó la Ley 516 de Promoción de las Inversiones que rige las relaciones jurídicas del Estado con inversionistas nacionales y extranjeros.

En este contexto, el Estado Boliviano creció gradualmente, aumentando su participación en empresas públicas en sectores estratégicos. Entre 2005 y 2013, el gasto del gobierno creció del 29,8% al 36,3% del PIB, siguiendo una tendencia de largo plazo (Figura 19). Asimismo, las empresas públicas ganaron importancia: generan el 47% de los ingresos estatales, manejan 41% del gasto público total<sup>16</sup>, y sus inversiones se benefician de un mayor acceso al financiamiento público. Para inicios de 2014, el gasto corriente consolidado alcanzó el 46% del PIB, mientras que el número de entidades dentro del sector público pasó de 488 (2009) a 553 entidades (2015)<sup>17</sup>. La reforma incluyó también una mayor participación y control de la sociedad civil sobre la gestión pública. Pese a la expansión del Estado tanto en términos presupuestales como de recursos humanos, el GdB continúa enfrentando retos asociados a las capacidades administrativas de las instituciones públicas. El fortalecimiento de la supervisión y gestión de las empresas públicas representa también un desafío particular.

La profundización del proceso descentralizador asociado al nuevo orden constitucional propició una amplia transferencia de recursos y responsabilidades hacia los entes sub-nacionales. Sin embargo, estos enfrentan desafíos importantes. El proceso de descentralización se profundizó con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) en 2010. Bajo este nuevo ordenamiento, en 2013, el Estado canalizó regalías departamentales y transferencias a las gobernaciones, municipios y universidades públicas por un total de Bs 27.484 millones, lo que representa aproximadamente 13% del PIB (Figura 20). Entre los múltiples desafíos

planteados por la transformación institucional, se destacan la necesidad de generar mecanismos de coordinación inter-institucional y multinivel (nacional-municipal-departamental), fortalecer la rendición de cuentas (transparencia) y reducir las disparidades en términos de capacidades, tanto a nivel central como en los niveles sub-nacionales. Los entes sub-nacionales, especialmente las municipalidades más pequeñas, no cuentan todavía con las capacidades financieras o técnicas para desempeñar las nuevas funciones derivadas del mandato constitucional. Estas debilidades se evidencian en sub-ejecuciones presupuestarias (Figura 21).

En términos comparativos, Bolivia mejoró su posicionamiento en algunos indicadores de gobernabilidad, reflejando una mejora en la efectividad del gobierno; sin embargo, mantuvo puntuaciones decrecientes en temas regulatorios y normativos. En comparación con el periodo previo a 2005, los indicadores de gobernabilidad (*Worldwide Governance Indicators*) del Banco Mundial (BM) muestran avances significativos en términos de efectividad del Gobierno (del percentil 29º en 2005 al 41º en 2013) y de estabilidad política. Los indicadores relacionados con la calidad regulatoria y el estado de derecho se debilitaron.



El principal enfoque de la EBP ha sido hacia la infraestructura productiva, con un sesgo particular en transporte. El Banco continuó siendo un socio efectivo en el desarrollo del sector carretero, apoyando los objetivos estratégicos de expansión y rehabilitación de la red vial.

# 2 El Programa del BID en Bolivia

**La Estrategia del BID (EBP) para el periodo 2011-2015 fue la primera estrategia del BID con el GdB que coincide con el ciclo político, iniciado con la reelección del Presidente Morales. En efecto, durante el periodo que inicia con el gobierno del Presidente Evo Morales en 2006, el Banco tuvo tres Estrategias de País (2004-2007, 2008-2010 y 2011-2015). Dados los cambios suscitados en el contexto político y económico, los primeros dos documentos de programación estratégica estuvieron desfasados de los ciclos políticos. La EBP 2011-2015 se basó en el Programa de Gobierno 2010-2015 “Bolivia para vivir bien” que define su estrategia en 4 pilares: Bolivia democrática, Bolivia productiva, Bolivia digna y Bolivia soberana<sup>18</sup>. La EBP identificó 7 sectores prioritarios, que en su matriz de resultados están agrupados bajo los pilares estratégicos definidos por el GdB. (Tabla 2.1).**

En general, el programa operativo del BID estuvo alineado con los objetivos estratégicos de la EBP, aunque llama la atención la falta de referencia al posicionamiento del BID en relación al desarrollo del sector privado. El programa operativo del BID siguió enfocado en los sectores de infraestructura<sup>19</sup> con una cartera de US\$778 millones (61% de los recursos), principalmente en el sector de transporte. En el sector social se aprobaron US\$178 millones (14% de los recursos). El sector de gobernabilidad aprobó US\$267 millones (21% de los recursos), mientras que el restante fue para el tema transversal de cambio climático (anteriormente recursos naturales) y el sector privado. Mientras que “apoyar a la competitividad y el desarrollo sostenible del sector privado” figuraba entre los tres lineamientos de acción en estrategias anteriores (2004-07 y 2008-10), la EBP 2011-2015 no menciona explícitamente el apoyo al sector privado entre sus objetivos estratégicos.

La distribución sectorial de la cartera durante el periodo de la EBP difiere de los ciclos de programación anteriores por la mayor participación de los sectores sociales, particularmente salud. Si bien históricamente la cartera del BID en Bolivia se concentró en infraestructura, en el periodo 2011-2015 los sectores sociales, principalmente la cartera de salud, ganaron

relevancia, en línea con las recomendaciones de OVE en el CPE anterior (Figura I.22 y Recuadro I.1). La cartera heredada<sup>20</sup> está relativamente alineada con los sectores prioritarios de la EBP (Figura 23). Además de los sectores prioritarios, la cartera heredada incluye proyectos en otros sectores: agricultura, desarrollo urbano y empleo. Los dos últimos fueron incluidos en la EBP 2011-2015 como áreas de diálogo.

TABLA 2.1: PRIORIDADES SECTORIALES DE LA EBP Y PROGRAMA OPERATIVO DEL BID (2011-2015)

| <i>Sectores Prioritarios</i>          | <i>Objetivos Estratégicos EBP 2011-2015</i>  | <i>Programa Operativo 2011-2015 Prestamos inversión, PBP y sector privado</i>  | <i>US\$ millones</i> |
|---------------------------------------|--|--|----------------------|
| <b>BOLIVIA PRODUCTIVA</b>             |  |  |                      |
| Transporte                            | (i) Mejorar cobertura de caminos pavimentados;<br>(ii) Mejorar red vial fundamental aplicando estándares de mantenimiento;<br>(iii) Expandir en modos de transporte no carretero                               | BO-L1075 [2012] US\$122.000.000 Montero-Yapacaní doble vía;<br><br>BO-L1076 [2013] US\$73.500.000 Infraestructura Aeroportuaria Fase I;<br><br>BO-L1093 [2013] US\$35.000.000 Rehabilitación La Paz - El Alto;<br><br>BO-L1089 [2014] US\$106.000.000 Programa de Reforma del Sector Transporte (PBP-Fase I);<br><br>BO-L1095 [2014] US\$185.500.000 Infraestructura vial y gestión de la red. | 522                  |
| Energía                               | (i) Extender del Sistema Interconectado Nacional;<br>(ii) Incrementar energía de fuentes renovables;<br>(iii) Incrementar cobertura electrificación rural  | BO-L1072 [2011] US\$78.000.000 Línea de Transmisión Cochabamba - La Paz  | 78                   |
| <b>BOLIVIA DIGNA</b>                  |  |  |                      |
| Agua, Saneamiento, y Residuos Sólidos | (i) Incrementar cobertura de agua y saneamiento básico (urbano y rural);<br>(ii) Aumentar cobertura de tratamiento de aguas residuales y acceso a disposición adecuada de residuos sólidos de grandes ciudades | BO-L1065 [2011] US\$20.000.000 APS para pequeñas localidades y comunidades rurales;<br><br>BO-L1073 [2012] US\$20.000.000 Gestión de residuos sólidos;<br><br>BO-L1074 [2012] US\$78.000.000 Programas de Reformas del Sector (PBP-Fase I);<br><br>BO-L1087 [2013] US\$60.000.000 Agua y Saneamiento en áreas peri-urbanas, Fase II  | 178                  |
| Desarrollo Infantil Temprano          | (i) Disminuir brecha de información y cobertura de servicios DIT (Desarrollo Infantil Temprano)  | BO-L1064 [2012] US\$20.000.000 “Crecer para vivir bien” Programa de DIT;<br><br>BO-L1070 [2011] US\$5.000.000 Registro Único de Beneficiarios  | 25                   |
| Educación                             | (i) Mejorar cobertura neta y tasa de terminación neta de la educación secundaria comunitaria productiva;<br>(ii) Incrementar % de jóvenes 15-19 años que completan el noveno grado                             | BO-L1071 [2012] US\$40.000.000 Educación secundaria comunitaria-productiva   | 40                   |

| <i>Sectores Prioritarios</i>          | <i>Objetivos Estratégicos EBP 2011-2015</i>  | <i>Programa Operativo 2011-2015 Prestamos inversión, PBP y sector privado</i>   | <i>US\$ millones</i> |
|---------------------------------------|--|---|----------------------|
| Salud                                 | (i) Ampliar cobertura servicios de atención en salud;<br>(ii) Aumentar capacidad resolutive de redes de salud;<br>(iii) Disminuir mortalidad materno-infantil;<br>(iv) Fortalecer capacidad de gestión del sector.   | BO-L1067 [2011] US\$35.000.000 Fortalecimiento de la red integrada de salud - Potosi;<br>BO-L1078 [2012] US\$35.000.000 Mejorar acceso a servicios de salud;<br>BO-L1082 [2014] US\$43.000.000 Mejorar acceso a servicios de salud El Alto  | 113                  |
| <b>BOLIVIA DEMOCRÁTICA</b>            |  |   |                      |
| Gestión Pública Sostenibilidad Fiscal | (i) Incrementar formación en gestión pública de funcionarios del Estado;<br>(ii) Preservar estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal;<br>(iii) Apoyar desarrollo de SIGMA (Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa) como herramienta de gestión y administración de proyectos;<br>(iv) Fortalecer gestión pública mediante implementación PEFA  | BO-L1079 [2013] US\$47.000.000 Programa de reordenamiento urbano de La Ceja (desarrollo urbano);<br>BO-L1063 [2011] US\$52.000.000 Programa de Mejora de la Gestión Municipal;<br>BO-L1062 [2011] US\$62.000.000 Apoyo política fiscal y descentralización (PBP-Fase II);<br>BO-L1081 [2013] US\$106.000.000 Efectividad del gasto público (PBP-Fase III) | 267                  |
| <b>TEMAS TRANSVERSALES</b>            |  |   |                      |
| Cambio Climático                      | A ser definidos en cada proyecto   | BO-L1084 [2013] US\$57.000.000 Programa de riego con enfoque de cuentas. Fase II  | 57                   |
| Pueblos Indígenas                     |  |   |                      |
| <b>SECTOR PRIVADO</b>                 |  |   |                      |
|                                       | <b>OMJ:</b> BO-L1066 [2011] US\$2.100.000 Sembrando Oportunidades para Pequeños Productores de sésamo;<br>BO-L1069 [2011] US\$5.000.000 Fortaleciendo Cadenas de Valor en la Base de la Pirámide<br><b>SCF:</b> BO-L1094 [2013] US\$18.000.000 Banco Económico; BO-L1097 [2014] US\$15.000.000 Banco Ganadero;<br>BO-L1103 [2014] US\$8.000.000 Banco de Crédito - TFFP Préstamo A; BO-L1105 [2014] US\$3.000.000 Banco Económico - TFFP. Las garantías no están incluidas.<br><b>FOMIN:</b> 3 préstamos US\$7.335.000. Las donaciones no están incluidas. |   | 58                   |

Fuente: Elaboración propia con datos del EBP, Documentos de Programación y OPS.

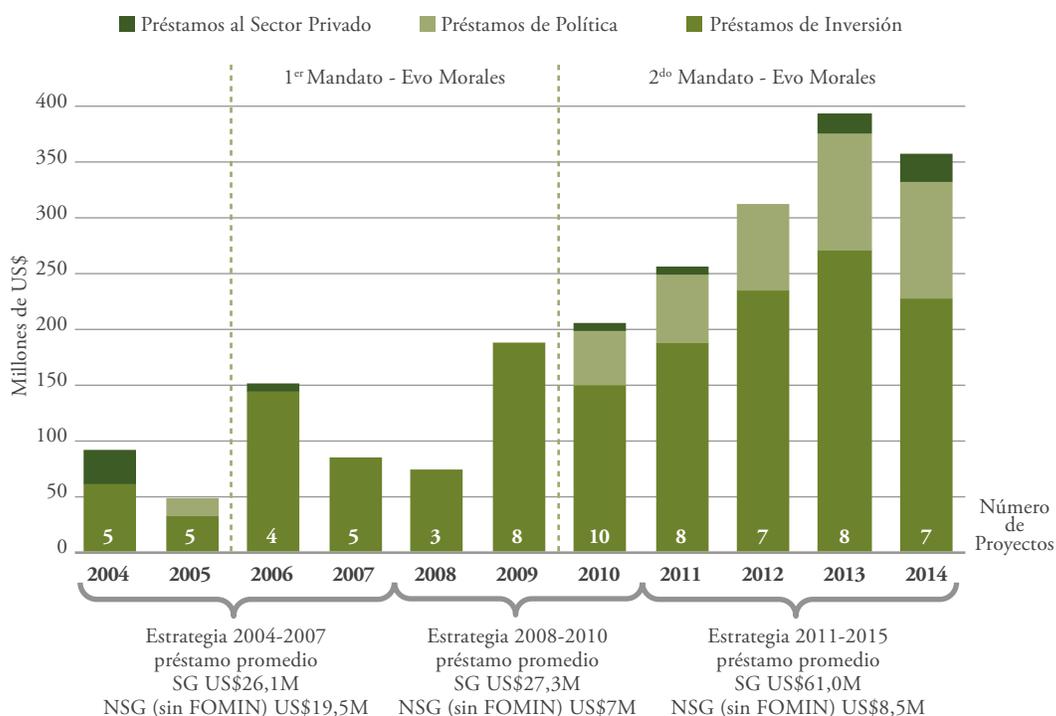
Los documentos de programación anual (CPD) continúan teniendo debilidades en la programación de la asistencia técnica y el reporte de resultados. Durante el periodo de la EBP (2011-2015) el Banco realizó 3 ejercicios de programación (2012, 2013 y 2014) y aprobó el 100% de los recursos programados. Sin embargo, si se analiza el número de préstamos programados, alrededor del 70% de los préstamos aprobados fueron programados en los CPD del año correspondiente, mientras que solo el 40% de las CT aprobadas fueron programadas en los CPD del año correspondiente. Los CPDs incluyen la matriz de resultados y generalmente reportan el estado de las operaciones pero no reportan avances en términos de resultados.

## A. RELEVANCIA FINANCIERA DEL PROGRAMA OPERATIVO

El tamaño financiero del programa operativo del BID en Bolivia para el periodo 2011-2015 se triplicó en comparación con los ciclos de programación anteriores (Gráfico 2.1). Entre 2011 (enero) y 2014 (diciembre), el Banco aprobó US\$1.280 millones en préstamos con garantía soberana (equivalente a US\$320 millones anuales), y US\$58 millones de préstamos sin garantía soberana<sup>21</sup>. La EBP previó un escenario base de financiamiento de US\$1.260 millones con garantía soberana, y US\$252 millones de aprobaciones anuales para los 5 años de duración de la EBP. En un escenario alternativo, en el que la combinación (*blend*) de Capital Ordinario (CO) y fondos concesionales (FOE) pasaba de 75%-25% a 80%-20%, el financiamiento para el período estaba previsto en US\$1.512 millones, y US\$315 millones anuales. En 2012 Bolivia cambió sus condiciones de concesionalidad, pasando al escenario 80%-20%. Esto permitió aprobaciones anuales de préstamos con garantía soberana por más de US\$300 millones. El tamaño promedio de las operaciones también se duplicó en el último periodo. Para el 2016 se prevé un nuevo ajuste del *blend* pasando a una estructura de 85% de recursos CO y 15% de recursos FOE. Esto elevaría el techo de financiamiento para Bolivia de US\$475,1 millones para 2015 a US\$633,4 millones para 2016. Por su parte, algunas agencias estiman reducir su financiamiento concesional en Bolivia<sup>22</sup>.

**GRÁFICO 2.1**  
Montos Aprobados por Instrumento (2004-2014)

Fuente: Cálculos de OVE con datos de OPS



En relación a los instrumentos, la cartera financiada por el BID en Bolivia está compuesta mayoritariamente por préstamos de inversión. Del monto total de préstamos aprobados entre 2011 y 2014 (con y sin garantía soberana, US\$1.338 millones), el 69% (US\$928

millones) fueron préstamos de inversión, concentrados en los sectores de infraestructura (US\$594 millones) y sociales (US\$178 millones). El 26% (US\$352 millones) fueron préstamos programáticos de reforma de política (PBP) –la mitad para el sector de infraestructura (agua y transporte), y el restante para mejorar la efectividad del gasto público y apoyar la descentralización política y fiscal. El 4% restante (US\$58 millones) fueron préstamos del sector privado (Recuadro 2.1).

#### RECUADRO 2.1 EL BID EN EL APOYO AL SECTOR PRIVADO EN BOLIVIA, 2011-2015

Si bien el FOMIN mantuvo una presencia activa en Bolivia durante el periodo de análisis, la presencia de las otras ventanillas del sector privado (SCF y OMJ) fue más limitada. El FOMIN fue el más activo en el país con un portfolio de 18 operaciones por un total de US\$20,4 millones, comparable a la de otros países. SCF estuvo presente casi exclusivamente a través del programa de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP), cuyo portafolio cubre 7 bancos por un total de US\$42 millones en líneas aprobadas. Sin embargo, en comparación con el resto de los países del Grupo Andino (CAN) o C y D, la presencia del TFFP en Bolivia es inferior a los promedios regionales tanto en el tamaño de las líneas como del portafolio. OMJ ejecutó 2 préstamos de apoyo a productores agro-industriales por un total de US\$7,1 millones. Sin incluir las líneas de crédito y garantía, la cartera de las ventanillas privadas del Banco en Bolivia llega a US\$60,5 millones en aprobaciones entre 2011 -15, de los cuales US\$58,4 millones son préstamos.

La cartera de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) fue modesta y concentrada. Entre 2011 y mayo 2015, la CII aprobó en Bolivia 14 créditos corporativos y 2 operaciones con intermediarios financieros, por un total de US\$33,9 millones (11 activos y 4 cancelados). El sector dominante es agro-industria: 76% de la cartera se destina a productos agrícolas (US\$24,5 millones en 4 préstamos) y servicios agrícolas (US\$0,6 millones en 2 préstamos). El apoyo a servicios financieros representa el 20% de la cartera (US\$6,5 millones en 2 operaciones), mayormente aprobados en 2015.

En comparación, la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial tuvo una presencia menor pero sectorialmente más diversificada. La cartera activa de IFC aprobada desde 2011 totaliza US\$43,2 millones, distribuidos en 4 operaciones cada una en un sector diferente: banca comercial (US\$15,2 millones), hotelería (US\$7,2 millones), azúcar (US\$15 millones), y bosques (US\$6 millones). El *Global Trade Finance Program* (GTFP) del IFC, equivalente al TFFP del BID, trabaja con los mismos bancos que el TFFP pero con un volumen mayor.

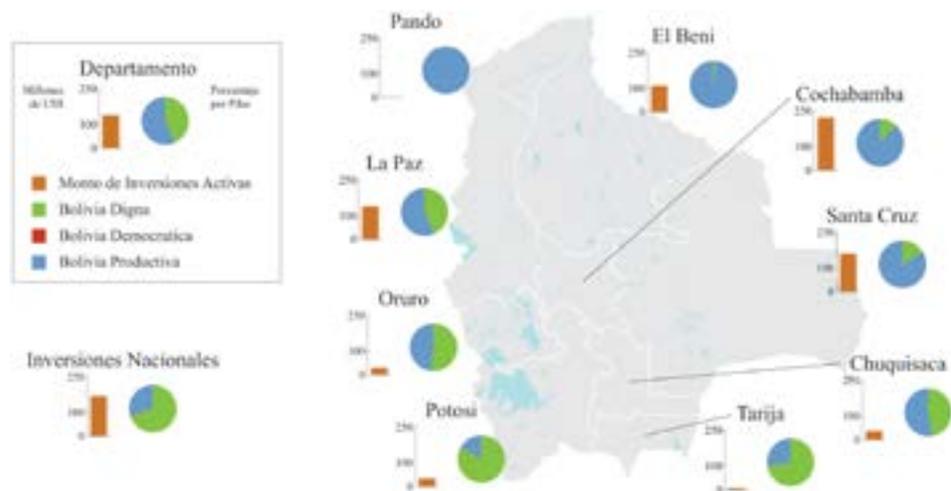
La cartera del BID en Bolivia está concertada geográficamente, con una fuerte participación sub-nacional. Al analizar una muestra de los proyectos de inversión pública financiados por el BID (activos al 30 de junio de 2014) se encuentra que el 20% del monto de los proyectos activos son de cobertura nacional, mientras que 60% se concentra en los departamentos/municipios de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz (Gráfico 2.2). Los sectores de transporte y energía concentran dos tercios de esta cartera activa de inversión ejecutados principalmente en Cochabamba, Beni, y Santa

Cruz, aunque con efectos de alcance nacional. Los sectores sociales, principalmente salud y educación, están geográficamente concentrados en Chuquisaca, La Paz, Oruro y Potosí.

La mayor parte de los recursos de cooperaciones técnicas (CT) se utilizaron para apoyar el diseño y la implementación de la cartera de préstamos, y se enfocaron en los mismos sectores que la cartera de inversión. En el periodo 2011-2014 se aprobaron 67 operaciones de CT (US\$ 29,5 millones), el 51,3% de las cuales fueron ejecutadas directamente por el BID (US\$15,1 millones). Más de la mitad de estos recursos (y más del 70% de las operaciones) se utilizaron para apoyo directo a préstamos de inversión y PBP, financiando actividades de preparación, ejecución, fortalecimiento institucional y conocimiento directamente relacionadas con préstamos. También se aprobaron US\$ 25,4 millones en donaciones de inversión (2 operaciones), para complementar préstamos en agua y en electricidad para zonas rurales<sup>23</sup>. El FOMIN aprobó 18 operaciones (US\$ 20,4 millones). Las CTs de apoyo a proyectos se concentraron en sectores donde el Banco tiene una cartera de inversión importante (salud, agua, transporte). Las CTs que no apoyaron directamente préstamos se concentraron en los mismos sectores, con algunas excepciones en temas como seguridad, empleo y género<sup>24</sup>. El sector salud hizo uso estratégico de las CTs, generando conocimiento para profundizar el análisis de temas relevantes para el sector (Recuadro I.2).

**GRÁFICO 2.2**  
**Proyectos de Inversión Pública con Financiamiento BID (Activos Junio 2014)**

*Fuente:* OVE en base a datos del VIFPE (Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo)



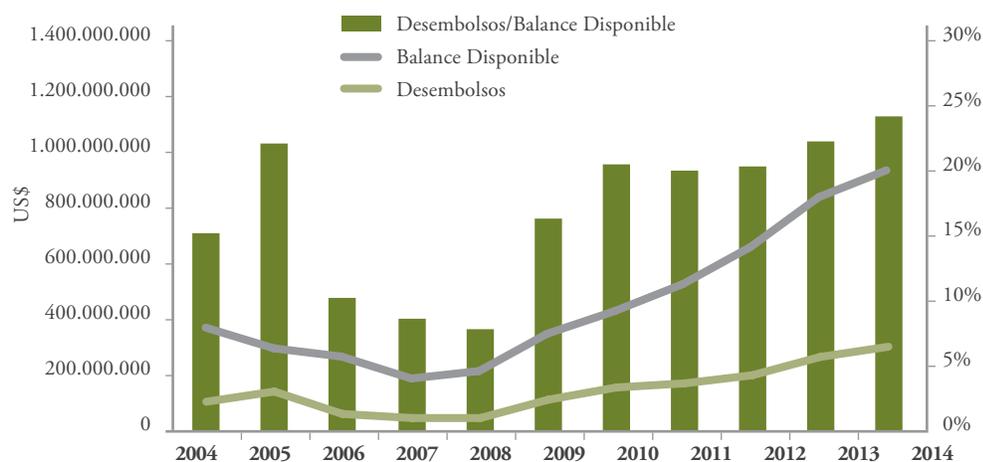
Durante el periodo de evaluación, la CAF fue el principal socio financiero de Bolivia con una cartera concentrada en infraestructura, particularmente transporte. El total de préstamos aprobados por la CAF en el periodo fue de US\$1.882 millones (comparado con US\$1.280 millones del BID y US\$547 millones del Banco Mundial). Si bien el total de préstamos aprobados por el BID, la CAF y el Banco Mundial en Bolivia era relativamente similar en 2011 (US\$252 millones, US\$337 millones y US\$275 millones respectivamente), las aprobaciones del BID se mantuvieron relativamente estables con un ligero incremento, las aprobaciones del Banco Mundial se redujeron,

mientras la CAF aumentó su presencia de forma importante, aprobando préstamos por un total de US\$516,7 millones en 2014 (Figura 24). En términos de distribución sectorial, el enfoque de la CAF estuvo en infraestructura, especialmente en transporte, que representó el 66% del total de préstamos aprobados entre 2011 y 2014, seguido por agua (15%), energía (8%) y agricultura (4%).

Sin embargo, el BID se mantiene como uno de los principales socios financieros para el desarrollo en Bolivia. La participación de los desembolsos del BID en los desembolsos totales del crédito externo se mantuvo alrededor del 40% durante todo el periodo, mientras que los desembolsos del BID como porcentaje de la inversión pública se redujeron casi a la mitad entre el 2010 y el 2014 (pasando de 10,4% a 6,8%), debido principalmente al fuerte aumento en los volúmenes totales de inversión pública en ese periodo. A marzo del 2015, la deuda del país con el BID representaba el 34% del saldo de la deuda del Tesoro General de la Nación (TGN) con organismos multilaterales (VIFPE, 2015).

## B. EFICIENCIA DEL PROGRAMA OPERATIVO

Durante el periodo de evaluación, el BID reactivó los desembolsos y redujo la antigüedad de la cartera. Los flujos de desembolso se redujeron en US\$100 millones en 2005 y pasaron a estar por debajo de US\$50 millones en 2008, acumulando importantes recursos por desembolsar al inicio del período 2011-15. Durante el periodo de la EBP se observa un rápido crecimiento de los desembolsos anuales. Sin embargo, el ratio de los desembolsos sobre el balance disponible en 2014 llegó a los valores del 2005 (Gráfico 2.3). La condonación de la deuda FOE en 2007<sup>25</sup>, el saneamiento de la cartera<sup>26</sup>, y los altos niveles de desembolsos, ayudaron a reducir la antigüedad de la cartera.



**GRÁFICO 2.3**  
**Flujos Financieros**

Fuente: OVE en base al sistema *Trends and Statistics* del BID.

El importante aumento de desembolsos se explica también, en parte, por las mejoras en la gestión del BID, sobre todo a nivel de su Oficina de País. A partir del 2008, la Oficina de País de Bolivia emprendió un importante proceso de mejora de su gestión por

resultados. La Tabla 2.2 muestra los avances en satisfacción del cliente (GdB) y el clima organizacional. Asimismo, con el objetivo de contar con personal técnico en el terreno para sustentar un crecimiento de la cartera y mejorar el diálogo del Banco con el país, el número del personal profesional (especialistas y analistas) se duplicó entre 2008 y 2013, duplicando los costos de personal de la Representación.

Los costos de preparación y ejecución de los proyectos mejoraron durante el periodo de la EBP, pero con diferencias por sectores y agencias de ejecución. En efecto, los costos totales de preparación aumentaron 61% entre el periodo 2004-07 y el periodo 2011-15 pero el volumen aprobado casi se triplicó y el ratio de eficiencia en la preparación (costos de preparación/monto aprobado) mejoró (de US\$0,007 a US\$0,004). Los costos de ejecución<sup>27</sup> se duplicaron entre el periodo 2004-07 y el periodo 2011-15, pero los desembolsos aumentaron en un factor de 15; de esta forma, el ratio de eficiencia en la ejecución (costos de ejecución/desembolsos) también mejoró (de US\$0,330 de US\$0,049). Para proyectos aprobados entre 2011 y 2015, los costos de preparación y ejecución de la cartera de desarrollo infantil y de educación son los más elevados, seguidos por salud, mientras que los de energía, gobernabilidad y transporte son relativamente bajos. Las unidades ejecutoras la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) - tienen un ratio de costos de preparación sobre aprobaciones menor (US\$0,002) al de los ministerios o el gobierno central (US\$0,006)<sup>28</sup>.

TABLA 2.2 INDICADORES DE GESTIÓN

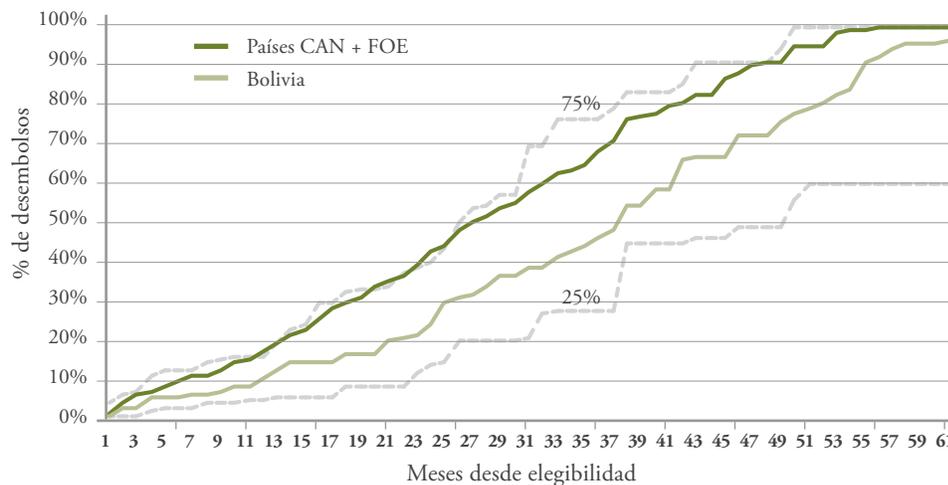
| <i>Indicadores</i>  | <i>Fuente</i> | <i>2008/09</i> | <i>2013/14</i> |
|---|---------------|----------------|----------------|
| Encuesta Satisfacción Gobierno Nacional (/10)             | BSC           | 6,88           | 8,8            |
| Calificación Clima Organizacional (/10)                   | BSC           | 3,8            | 8,5            |
| Tiempo de desembolsos (días desde solicitud)              | BSC           | 7,7            | 2,05           |
| Respuesta de correspondencia (días)                       | BSC           | 20,28          | 5,8            |
| Personal en la Representación (especialistas ; analistas) | BSC           | 7 ; 0          | 15 ; 6         |
| Costos totales asignados a la Representación (US\$)       | T&L           | 2.571.417      | 5.198.551      |
| Nivel de revisión ex-post de adquisiciones                | BSC           | 28%            | 56%            |
| Antigüedad de la cartera vigente* (SG), años              | PISTA         | 4,38           | 2,73           |
| Cumplimiento proyección original de desembolsos*          | T&S           | 83,0%          | 102,6%         |

*Fuente:* OVE en base a CAN *Balance Score Card data* (2008 - 2014).

*Nota:* \* al 31 de diciembre del año.

Los tiempos de preparación, por su parte, se mantuvieron durante el periodo de la EBP. Sin embargo, la eficiencia de la cartera de inversión de Bolivia en ejecución está por debajo de la mediana de los países CAN y FOE combinados. El tiempo de preparación de los

proyectos aprobados entre 2011 y 2015 fue, en promedio simples, de 12 meses, por debajo de la duración promedio de preparación para 2004-2007 (17,7 meses).<sup>29</sup> El promedio de días transcurridos entre aprobación-efectividad, efectividad-elegibilidad y elegibilidad-primer desembolso para 2011-2015 fue de 168 días, 187 días y 66 días respectivamente (comparado con 230 días, 213 días y 20 días para 2004-2007).<sup>30</sup> En términos de ejecución, OVE comparó la cartera de préstamos de inversión de Bolivia ejecutada durante el período de evaluación con 1.000 portafolios sintéticos comparables contruidos en base a proyectos de países de la región andina (CAN) y el resto de países FOE (Nota Metodológica, Anexo I). El análisis compara el nivel de desembolso a medida que transcurre tiempo desde la elegibilidad<sup>31</sup> y muestra que el porcentaje de desembolso medio de los proyectos de Bolivia en cualquier momento del tiempo es inferior a los desembolsos medios de una cartera de proyectos comparables de CAN y FOE combinados. Como se observa en el Gráfico 2.4, los proyectos de Bolivia en el 75° percentil de su desempeño muestran un desempeño similar al de la cartera de proyectos comparables.



**GRÁFICO 2.4**  
**Portafolios Sintéticos:**  
**Préstamos de Inversión**

Fuente: OVE (Ver Nota Metodológica en Anexo Estadístico)

La limitada eficiencia de la cartera estuvo asociada a una serie de problemas de implementación<sup>32</sup>, muchas veces de naturaleza exógena, asociados a:

- a. La calidad de la pre-inversión de los proyectos. La debilidad en la calidad de los diseños y el desfase entre los estudios de pre-inversión y el inicio de las obras afectó la implementación de la mayoría de los proyectos con componentes de infraestructura. Estos problemas conllevaron, en algunos casos, a la reducción del alcance de las obras (y de la población beneficiaria). En la cartera social, las actividades de pre-inversión para la construcción de infraestructura y equipamiento médico se vieron impactadas por la falta de consolidación de las normas de caracterización de los establecimientos.
- b. Las limitaciones asociadas a un estrecho mercado para la adquisición y contratación de bienes y servicios. Esta limitación se ha visto agravada por el crecimiento acelerado de la construcción en el país, ante una oferta limitada de



La incorporación activa de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) conlleva procesos complejos de negociación interinstitucionales y de apropiación que dificultan y retrasan la ejecución de las operaciones.  
© OVE, 2015

las empresas nacionales. En infraestructura, algunas licitaciones fueron declaradas desiertas en primera instancia y tuvieron que ser re-licitadas provocando retrasos en el calendario de las obras (Ver Anexo III).

- c. La incorporación de los gobiernos sub-nacionales en el financiamiento y gestión de las operaciones y los acuerdos institucionales que estos requieren. La incorporación activa de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y de los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) conlleva procesos complejos de negociación interinstitucionales y de apropiación que dificultan y retrasan la ejecución de las operaciones. Algunos proyectos sufrieron retrasos considerables entre aprobación y elegibilidad relacionados a la firma de los convenios subsidiarios<sup>33</sup>. Una vez elegibles, algunos proyectos siguieron retrasados por los trámites necesarios para la ejecución de fondos por las nuevas modalidades para la inscripción de los recursos locales. También fueron problemáticos los procesos administrativos de los concejos municipales.
- d. La sobrecarga de trabajo de los ejecutores. Los principales brazos ejecutores o agencias ejecutoras de proyectos de desarrollo están funcionando al límite de sus capacidades. El BID tuvo que reforzar las capacidades de las oficinas del FPS y el ABC con asistencia técnica y financiamiento para personal.

- e. Los retrasos en la implementación de los componentes de desarrollo comunitario no permitió acompañar la construcción de las obras con las actividades de acompañamiento a la comunidad. La ejecución del Desarrollo Comunitario (DESCOM) y su integración dentro del ciclo de proyectos ha sido insuficiente para lograr los cambios culturales e institucionales pautados. Esta limitación ha sido más aguda en los proyectos del área rural.
- f. Complejidad en el manejo de temas ambientales y sociales, principalmente en los proyectos de transporte. La atención a los impactos socio-ambientales de los proyectos de carretera ha generado retrasos importantes tanto en el diseño, como en la ejecución de las obras. Esta situación ha incluso derivado en conflictos que han sido elevados ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), ocasionando el retiro de obras<sup>34</sup>. Ante esta situación, el esfuerzo de preparación de las operaciones terminó siendo aprovechado por otros organismos financiadores y la acción del Banco, en la práctica, se está dirigiendo a operaciones de menor complejidad socio-ambiental.

A pesar de los esfuerzos realizados por el BID para avanzar en el uso de sistemas nacionales, durante el periodo de la EBP se hizo un uso limitado de los mismos. Si bien los CPDs promovieron el uso de los sistemas nacionales con una meta de hasta el 100%, esta meta no ha sido aún lograda. El uso de los sistemas nacionales ha estado más enfocado en sistemas de ejecución de presupuesto, que en temas de gestión financiera, auditoría y adquisiciones<sup>35</sup>. A pesar de los limitados avances, el uso de los sistemas nacionales ha sido mencionado por el GdB como una de las ventajas comparativas más importantes que tienen otras instituciones.



La cartera del BID en los sectores de salud y educación pasó del 3% del total en el periodo 2004-07, al 8% en 2008-10, al 14% en el periodo de la EBP.

© OVE, 2015

# 3 Resultados del Programa del BID en Bolivia

**Esta sección analiza el posicionamiento del BID y la efectividad de sus intervenciones en cada uno de los sectores priorizados. La Matriz de Resultados de la EBP presenta limitaciones en términos de la calidad de los indicadores, y el desfase entre el programa operativo y las metas de cumplimiento no permiten evaluar los resultados del programa del BID (Ver anexos sectoriales). Por lo tanto, esta sección analiza la efectividad a nivel de proyectos individuales en cada uno de los pilares y sectores priorizados y su contribución al logro de los objetivos de la EPB.**

## **A. BOLIVIA PRODUCTIVA**

- **El principal enfoque de la EBP ha sido hacia la infraestructura productiva, con un sesgo particular en transporte. El Banco continuó siendo un socio efectivo en el desarrollo del sector carretero, apoyando los objetivos estratégicos de expansión y rehabilitación de la red vial. Asimismo, el BID comenzó a apoyar la institucionalidad necesaria para la gestión del sector con un PBP.**

La cartera del Banco en el sector transporte fue relevante para Bolivia tanto por su alineación con las prioridades nacionales como por el tipo de apoyo brindado en cada una de las líneas estratégicas y el volumen de financiamiento. Una de las prioridades del gobierno era mejorar la provisión y gestión de la infraestructura de transporte. La EBP y el programa operativo del BID se enfocaron en tres estrategias de intervención: (i) mejorar la cobertura de caminos pavimentados de la Red Vial Fundamental (RVF) (BO0200, BO-L1011, BO-L1075, BO-L1093, BO-L1095), (ii) mejorar las prácticas de conservación de la RVF (BO-L1015, BO-L1031), y (iii) realizar la pre-inversión para proyectos en modos de transporte carreteros y no carreteros (BO-L1056,

BO-L1076). Estas líneas de intervención responden a las prioridades nacionales y a los principales desafíos de desarrollo del sector (Anexo III). Asimismo, el préstamo de reforma de políticas (BO-L1089) buscó actualizar el cuerpo normativo de la Ley General de Transportes, identificado como uno de los desafíos institucionales más importantes. En relación con el volumen de financiamiento, durante el periodo de la EBP, el financiamiento externo para el programa de expansión de la RVF representó 60% de la inversión realizada. La CAF fue la principal fuente de financiamiento, desembolsando un promedio de \$US287 millones anuales (45,8% del presupuesto de inversión de ABC), mientras el BID desembolsó un promedio de \$US55 millones anuales (9% del presupuesto)<sup>36</sup>.

En términos de resultados, durante el periodo de la evaluación, el Banco intervino en 18,8% de la RVF pavimentada (1.126km) con obras de construcción, rehabilitación y mantenimientos periódico y rutinario<sup>37</sup>. Con los préstamos terminados, el Banco ha financiado la construcción o rehabilitación de 118km, el mantenimiento periódico de 506km, y el mantenimiento rutinario de aproximadamente 513km (BO0200, BO-L1011, BO-L1015, y BO-L1031). Con los proyectos aún en ejecución se lograría ampliar o mejorar 102,4km, rehabilitar 11,2km, y realizar mantenimiento periódico en 278km (BO-L1075, BO-L1093, y BO-L1095). En la mayoría de los casos se alcanzaron las metas propuestas (Anexo III). Asociado al programa de inversiones, el Banco apoyó la creación de un banco de proyectos que estarían listos para ser financiados, y recursos para la liberación de vías y compensación socio-ambiental de proyectos de carretera. El Banco contribuyó al fortalecimiento institucional de ABC en el marco de la implementación de cada proyecto. En su más reciente operación, el BID preparó un diagnóstico completo de las necesidades institucionales y de desarrollo de capacidades de la sede central de la ABC, y financió las actividades y recursos destinados a fortalecerla<sup>38</sup>.

El apoyo del BID a las reformas institucionales del sector ha sido oportuno pero aún insuficiente para dotar al mismo de los instrumentos necesarios para el impulso efectivo de su transformación. En paralelo con la aprobación del *Programa de Reformas de Políticas del Sector Transporte*, el Banco aportó recursos de asistencia técnica para avanzar en el desarrollo regulatorio y normativo requerido para la efectiva puesta en práctica de la nueva Ley General de Transportes. Si bien las condiciones de política incluidas en el primer préstamo del PBP no muestran suficiente profundidad estructural, las medidas indicativas del segundo y tercer préstamo muestran mayor impacto regulatorio, incorporando la elaboración e implementación de herramientas de planificación, priorización, y conservación de carreteras. Sin embargo, el éxito de la serie programática dependerá de que las *medidas indicativas* se conviertan efectivamente en condicionalidades de los siguientes préstamos. Quedó fuera del alcance de esta operación el objetivo de disponer de un plan maestro de transporte actualizado y el establecimiento de planes departamentales que permitan gestionar efectivamente la inversión pública sectorial.

El Banco apoyó estrategias de conservación vial innovadoras para el mantenimiento de la RVF, aunque con resultados parciales en relación a su viabilidad. Inicialmente, el BID impulsó la adopción de modelos de mantenimiento CREMA basado en desempeño (BO0200). Sin embargo, este modelo resultó inviable por la falta de oferentes que aseguraran el cumplimiento de las condiciones técnicas y económicas. Luego se impulsó, a través de un proyecto piloto, el método de mantenimiento por estándares (BO-L1015). Si bien el programa cumplió su objetivo de demostrar que se pueden mantener altos niveles de servicio, fortaleciendo las capacidades de las microempresas, esta modalidad resultó muy costosa, lo cual la hace inviable para su generalización a toda la RVF<sup>39</sup>. Los proyectos más recientes regresaron a la modalidad de mantenimiento en base a precios unitarios por km (BO-L1031), y el cobro de peajes (BO-L1075, BO-L1093 y BO-L1095). El GdB, por su parte financia un plan de mantenimiento con aportes de la Cuenta Nacional de Carreteras.

El apoyo del Banco a otros modos de transporte es aún incipiente, y se enfrenta a retos institucionales y de rentabilidad (Ver Anexo III).

- La EBP y sus líneas estratégicas de intervención en el sector eléctrico respondieron parcialmente a los objetivos estratégicos del GdB y al proceso de transformación institucional del sector. El BID avanzó en su objetivo de incrementar la energía generada por fuentes renovables a través de los proyectos asociados al aprovechamiento hidroeléctrico de la cuenca del Misicuni. Además, el BID apoyó la expansión de la red de transmisión y distribución para llevar electricidad a comunidades rurales. Sin embargo, estos proyectos enfrentan riesgos de sostenibilidad y problemas de coordinación inter-institucional.

La contribución y relevancia de la acción del BID en el sector eléctrico se vio limitada por una cartera enfocada en intervenciones individuales. El desafío de la reestructuración institucional sectorial quedó fuera de las áreas de acción seleccionadas por la EBP. La industria eléctrica Boliviana ha estado sujeta a importantes cambios operativos, institucionales y económicos con el fin de adaptar su institucionalidad a los principios constitucionales. El gobierno impulsó una política sectorial dirigida a profundizar el rol del Estado promoviendo la nacionalización de las empresas que operan en el sector, la modificación de la estructura tarifaria y de subsidios, la profundización del proceso de universalización del servicio, y la incorporación de fuentes renovables. La cartera del sector eléctrico es una cartera joven en un sector donde el Banco venía actuando marginalmente. La cartera operativa del Banco con el país en el periodo de la EBP incluyó sólo un proyecto de extensión de las redes de transmisión (BO-L1072), que avanza satisfactoriamente, anclado en la adecuada capacidad de ejecución y experiencia de ENDE. La cartera heredada incluye un préstamo de inversión de Electrificación Rural (BO-L1050) y otro para desarrollo hidroeléctrico Misicuni (BO-L1043). También se incluye, por su relevancia, el proyecto del Departamento de Recursos Naturales del BID de manejo socio-ambiental de la cuenca del Misicuni (BO-L1053) (Anexo IV).

En términos de resultados, sólo el *Proyecto Socio-Ambiental Misicuni* (BO-L1053), una operación de US\$5 millones de la cartera heredada concluyó durante el periodo de la EBP<sup>40</sup>, y sus resultados fueron satisfactorios. Sin embargo, existen riesgos de sostenibilidad asociados a los retrasos en la construcción de la represa. El objetivo de la operación fue completar y fortalecer las medidas de mitigación de los impactos ambientales y sociales de la construcción de la presa. El proyecto concluyó en 2014. La intervención cumplió con sus objetivos, se completaron las medidas de conservación y protección de la cuenca, y los proyectos pilotos para beneficiar a los pobladores afectados por el embalse (Anexo IV). Existen, sin embargo, riesgos de sostenibilidad de las acciones de protección socio-ambiental asociados a los retrasos en la construcción de la presa que podrían inducir nuevas demandas de las poblaciones asentadas en la zona.

El *Proyecto Hidroeléctrico Misicuni* (BO-L1043) se encuentra en ejecución, pero enfrenta problemas de coordinación inter-institucional. El proyecto, aprobado en 2010, financia la construcción de las obras para la explotación hidroeléctrica (US\$101 millones). Hasta marzo de 2015 las obras tenían un avance físico de 50% y, a pesar de la complejidad técnica asociada a la construcción de la tubería forzada, se espera que la planta pueda entrar en operación en julio de 2016. Sin embargo, la fragilidad del proceso de coordinación entre los múltiples actores que intervienen en el proyecto integral y la falta de una instancia de mayor nivel que logre la coordinación efectiva de las obras, aumentan los riesgos asociados al funcionamiento del sistema<sup>41</sup>. Este riesgo podría representar un costo económico importante para la empresa y posibles riesgos reputacionales para ENDE y para el propio Banco.

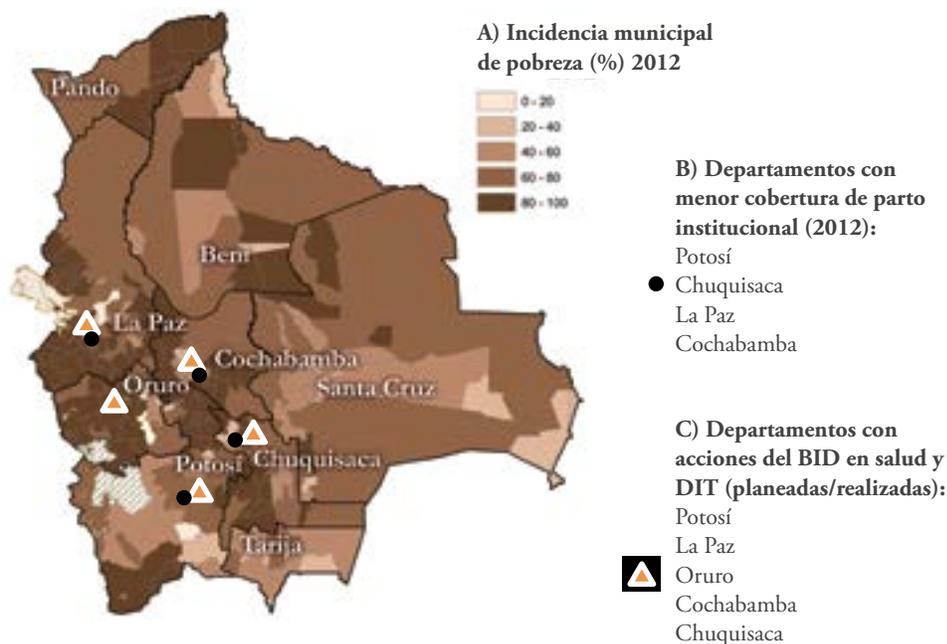
El Programa de Electrificación Rural (BO-L1050) apoya la extensión de redes de distribución eléctrica en áreas rurales, y a pesar de los retrasos, ha logrado importantes avances. Este programa fue aprobado en 2010, pero enfrentó retrasos en el arranque de su ejecución entre los que destacan la firma de convenios interinstitucionales con las Gobernaciones departamentales participantes, retrasos en la conformación de la unidad ejecutora, y un limitado mercado de contratistas. A pesar de esto, al finalizar 2014 se habían instalado 1,513 KM de distribución y 39 KM de transmisión eléctrica, y el programa estaría en-caminado en el cumplimiento de los objetivos trazados.

## **B. BOLIVIA DIGNA**

- **Los objetivos estratégicos de la EBP para el sector social fueron ambiciosos en términos de aumento de cobertura de servicios. La cartera del BID en los sectores de salud y educación pasó del 3% del total en el periodo 2004-07, al 8% en 2008-10, al 14% en el periodo de la EBP. Mientras que en el sector**

**salud el posicionamiento del BID resultó relevante para reducir los rezagos existentes, en educación no logró adquirir relevancia. Los resultados de los programas estuvieron afectados por retrasos en su ejecución.**

En salud, la EBP posicionó al BID fundamentalmente en la expansión de la infraestructura de salud primaria (BO-L1012 y BO-L1032 de la cartera heredada) y hospitalaria (BO-L1067, BO-L1078 y BO-L1082), atendiendo la agenda del GdB que incluye la ampliación de servicios. Una característica fundamental de la intervención del BID fue su focalización regional. Tanto en el caso de salud y como de desarrollo infantil temprano (DIT), las inversiones del BID ganaron relevancia al enfocarse en las zonas con mayores carencias de acceso a los servicios (Padilla, Azurduy y Camargo en Chuquisaca; Uyuni, Uncía, Tupiza y Ocurí en Potosí, y las capitales departamentales de Sucre y Potosí) (Gráfico 3.1). La concentración geográfica permitió al BID también gestionar los temas de fragmentación institucional y apoyar la capacidad resolutive de las redes (Figura 18). En educación, por el contrario, frente a los enormes desafíos que plantea la operacionalización de la nueva Ley de Educación “Avelino Siñani Pérez” del 2010 (Anexo V), el BID se limitó al diseño de una operación de creación del *Sistema de Educación Técnica, Tecnológica, y Productiva* (BO-L1071) con cobertura nacional, sin que existiera una normativa nacional definida, limitando su contribución y relevancia. Aunque el aumento de la cobertura de educación secundaria es un desafío importante para el país, la operación del BID está lejos de mejorar la cobertura y la tasa de terminación que se propuso la EBP. El BID buscó mantener su relevancia técnica en el sector social a través del BO-L1070 (2011) para apoyar la consolidación del Registro Único de Beneficiarios (RUB) para los programas sociales<sup>42</sup>.



**GRÁFICO 3.1**

**Pobreza y apoyo del BID en salud y DIT**

Fuente: A. Pobreza: “Decentralization and Poverty Reduction in Bolivia” Andersen y Jemio (2015) – Anexo XI. B. *Parto institucional*: UDAPE con datos del Ministerio de Salud y Deportes. C. Operaciones BO-L1032, BO-L1012, BO-L1064, BO-L1067, BO-L1078 y BO-L1082.

En términos de productos, los programas de salud fueron efectivos en la provisión de infraestructura hospitalaria, equipamiento y capacitación. La operación BO-L1032 (2009), de la cartera heredada, fue completada, cumplió con la meta de entregar cédulas de identidad y transferencia monetarias a participantes del Bono Juana Azurduy en los 74 municipios prioritarios (originalmente la meta eran 36 municipios) de Cochabamba, Potosí y Oruro y dio apoyo institucional para la elaboración participativa de “estrategias municipales de salud” en Oruro, Potosí y Chuquisaca. Además, cumplió con el objetivo de mejorar la oferta integral de servicios de salud apoyando la ampliación y equipamiento de establecimientos de salud y casas maternas de las redes de Potosí y Oruro. La operación BO-L1012 (2007), también de la cartera heredada, finalizó y cumplió con el objetivo de financiar infraestructura de primer nivel en Chuquisaca (19 establecimientos) y la pre-inversión de nuevos establecimientos de primer nivel. El resto de las operaciones tiene bajo nivel de desembolsos<sup>43</sup>.

Sin embargo, a largo plazo, las inversiones del sector salud enfrentan retos de gestión, operación, y de sostenibilidad. La capacidad de financiamiento y ejecución del sector social es limitada, tanto a nivel nacional como sub-nacional<sup>44</sup>. Los retos de sostenibilidad son variados, siendo el primero la falta de personal médico especializado<sup>45</sup>. Los salarios en el sector salud están ajustados, con lo cual muchos médicos no tienen incentivos para atender a los pacientes en los hospitales públicos. Lo mismo sucede en los centros de atención de primer nivel ubicados en zonas rurales y alejadas. El segundo reto son los costos de mantenimiento de la inversión hospitalaria. Si bien las operaciones del Banco incluyeron un paquete de mantenimiento hasta por 3 años a partir del funcionamiento, los gobiernos departamentales deberán asumir los costos de mantenimiento una vez terminado el proyecto, y no se han hecho adecuaciones presupuestarias. Un tercer riesgo es la falta de sistemas de gestión y gerencia hospitalaria que pueden convertirse en un serio problema para la administración de los servicios. Finalmente, la concurrencia de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales en el financiamiento del sistema de salud no está claramente definida, lo que puede convertirse en un problema para el funcionamiento de la infraestructura financiada por el BID en el futuro.

Los resultados en educación son más elusivos, dado que el proyecto enfrenta retrasos importantes. Con más de 30 meses de ejecución, el proyecto BO-L1071 para el Bachillerato Técnico Humanístico (BTH), sólo ha desembolsado 7% de los recursos y está clasificado en “alerta” en el último Informe de Seguimiento del Progreso (PMR, Diciembre 2014)<sup>46</sup>.

- En agua potable y saneamiento básico (APSB), los programas del BID complementaron los programas de ampliación de cobertura del GdB, apoyando soluciones integrales en zonas rezagadas con resultados satisfactorios en términos de infraestructura, pero limitados en términos de desarrollo institucional y comunitario.

La EBP resultó relevante en APSB al focalizar los proyectos en las áreas identificadas como más carenciadas y al incorporar la nueva estructura institucional en el diseño de las operaciones. Las líneas de intervención respondieron a la alta prioridad conferida por el GdB al sector<sup>47</sup> y atendieron a los desafíos sectoriales asociados con las debilidades institucionales, los altos niveles de exclusión regional, la limitada capacidad técnica de los niveles sub-nacionales y los desafíos de sostenibilidad de los servicios (Anexo VI). Las prioridades definidas en la EBP concentraron las acciones en las áreas rurales, pequeñas localidades (BO-L1013, BO-L1065 y BO-G1002) y las zonas periurbanas (BO-L1034 y BO-L1087). Los programas ganaron relevancia al promover soluciones integrales<sup>48</sup> y focalizarse en ciudades con altos niveles de exclusión de los servicios (Tabla 3.1).

TABLA 3.1 NÚMERO DE HABITANTES SIN SERVICIOS DE APSB POR DEPARTAMENTO

|              | Agua Potable   |                  | Saneamiento Básico |                  |
|--------------|----------------|------------------|--------------------|------------------|
|              | Urbano         | Rural            | Urbano             | Rural            |
| Chuquisaca   | 10,815         | 130,145          | 46,602             | 220,686          |
| La Paz       | 110,119        | 394,937          | 509,413            | 601,865          |
| Cochabamba   | 328,209        | 254,799          | 487,690            | 337,390          |
| Oruro        | 16,155         | 93,272           | 114,919            | 155,690          |
| Potosí       | 12,649         | 182,020          | 86,021             | 404,408          |
| Tarija       | 10,127         | 35,542           | 68,123             | 67,772           |
| Santa Cruz   | 46,669         | 129,118          | 1,217,702          | 168,197          |
| Beni         | 125,544        | 73,203           | 234,357            | 36,058           |
| Pando        | 13,635         | 44,582           | 40,632             | 14,502           |
| <b>Total</b> | <b>673,922</b> | <b>1,337,619</b> | <b>2,805,459</b>   | <b>2,006,568</b> |

Fuente: Cálculos propios, estimado en base al Censo de Población y Vivienda 2012

Las condicionalidades del *Programa de reformas del sector* (BO-L1074) asociadas al desarrollo regulatorio y al fortalecimiento institucional fueron importantes, pero de limitada profundidad. Como resulta frecuente en este tipo de operaciones, el primer préstamo de la serie programática (PBP) sienta las bases para futuros cambios estructurales. Al evaluar la profundidad estructural de los cambios de política del primer préstamo, se observa una sola condicionalidad con alto impacto para generar cambios sostenidos en el sector (dotar de presupuesto operativo a los Servicios Nacionales de Riego de Bolivia, SEDERIS). Por su parte, en el segundo préstamo (en preparación), 12 de las 29 *medidas indicativas* podrían generar cambios estructurales en el sector (Anexo VI). Con el fin de avanzar en la preparación y aprobación del segundo préstamo del PBP, el Banco aprobó un conjunto de cooperaciones técnicas. Los cambios institucionales pautados sólo serán efectivos si los instrumentos, planes y programas son efectivamente incorporados en la gestión del sector por los entes competentes.

El *Programa para pequeñas localidades* (BO-L1013) logró alcanzar las metas de cobertura, pero los objetivos de desarrollo comunitario e institucional resultaron más elusivos. Tanto el PCR como el informe preparado por el FPS y las reuniones de evaluación sostenidas por OVE permiten concluir que, a pesar de problemas de ejecución, el proyecto logró los objetivos de cobertura. La población abastecida alcanzó 126 mil habitantes, equivalente a un 63% de la meta inicial (debido a diferencias en la distribución de la población). La ampliación del acceso a agua mejorada y tratamiento de aguas residuales fue superior a la meta inicial, mientras que la de saneamiento básico resultó inferior (Tabla 3.2). La propensión de la población a instalar soluciones individuales de saneamiento conectadas a la red construida fue limitada por la baja educación sanitaria de la población atendida y los altos costos de conexión. Por otro lado, la reducción de los fondos asignados al desarrollo comunitario (DESCOM) impactó la profundidad de las actividades e impidió el logro de mejores resultados en materia de desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional<sup>49</sup>. Finalmente, la contribución del programa para fortalecer las capacidades de los GAM en la gestión del sector fue limitada y los programas de fortalecimiento institucional no fueron implantados.

TABLA 3.2 METAS Y RESULTADOS DEL PRÉSTAMO BO-L1013

| Indicador  | Logrado | Planificado | % logrado |
|--|---------|-------------|-----------|
| Hogares con suministro de agua (mejorado y nuevo)      | 17.086  | 9.989       | 171%      |
| Hogares con conexiones sanitarias (mejoradas y nuevas) | 10.278  | 11.807      | 87%       |
| Hogares con tratamiento de aguas residuales domésticas | 9.900   | 7.179       | 137%      |

Fuente: FPS.

De igual forma, los resultados obtenidos hasta el momento en el *Programa Periurbano I* (BO-L1034) han sido mejores en materia de construcción de los sistemas que en el ámbito del desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional. A pesar de que aún no se han concluido los proyectos es posible que se logren las metas de servicios mejorados de agua potable y alcantarillado para 500 mil habitantes. Sin embargo, el componente de desarrollo comunitario ha avanzado con mayor lentitud y se encuentra ejecutado en sólo 5 de los 18 proyectos. Igualmente el componente de asistencia técnica a las Empresas Públicas Sociales de Agua y Saneamiento (EPSAs) y de fortalecimiento institucional de las nuevas entidades centrales ha mostrado retrasos importantes y no se verifican avances ni en la eficiencia operativa de las prestadoras ni en la implementación efectiva de las estrategias de fortalecimiento.

La sostenibilidad de los programas de APSB presenta riesgos importantes asociados a los bajos niveles operativos y técnicos de los operadores. Los entes responsables por la operación y gestión de los servicios presentan bajos niveles operativos y técnicos, con prácticas de operación y mantenimiento poco eficientes. A ello se suman los bajos niveles de tarifa y recaudación. Las tarifas implementadas por las

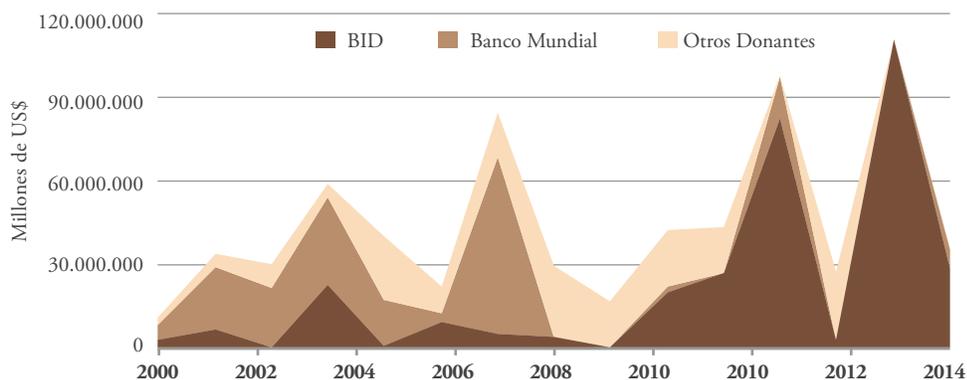
operadoras responden más a procesos de consenso con la población que a los cálculos económicos de suficiencia financiera para sostener las intervenciones. En efecto, el monto promedio de las tarifas no cubre los costos de operación, mantenimiento, ampliación y reposición de equipos. Por su parte, la rotación de personal en las EPSA y los GAM hace que las capacidades adquiridas y las prácticas operativas desarrolladas se pierdan.

El proyecto de residuos sólidos está en fase de arranque por lo cual no tienen resultados que reportar al objetivo estratégico de la EBP (Anexo X).

### C. BOLIVIA DEMOCRÁTICA

- **El BID continuó apoyando reformas de largo alcance en el área de gestión pública y descentralización. Los programas lograron mejoras en la gestión de las finanzas públicas y en la consolidación de sistemas de gestión financiera a nivel nacional y sub-nacional.**

La cartera del Banco en el sector creció de forma notoria, otorgando al BID un mayor liderazgo en el diálogo sectorial en temas de política fiscal, descentralización y gestión financiera, con un apoyo más limitado en temas de fortalecimiento del servicio civil.<sup>50</sup> El tamaño de los nuevos préstamos fue sustantivo, duplicando el volumen de aprobaciones con respecto al periodo anterior, ganando relevancia financiera en relación con otros entes de financiamiento en el sector (Gráfico 3.2). Esto resultó en un mayor liderazgo del BID en el diálogo de políticas, apoyando al país en temas relevantes de sostenibilidad fiscal, gestión financiera y gasto público. El posicionamiento del BID en el sector le permitió retomar y finalizar series programáticas (PBP) iniciadas en periodos anteriores<sup>51</sup>.



**GRÁFICO 3.2**  
**Apoyo a Gobernabilidad y Gestión Pública**

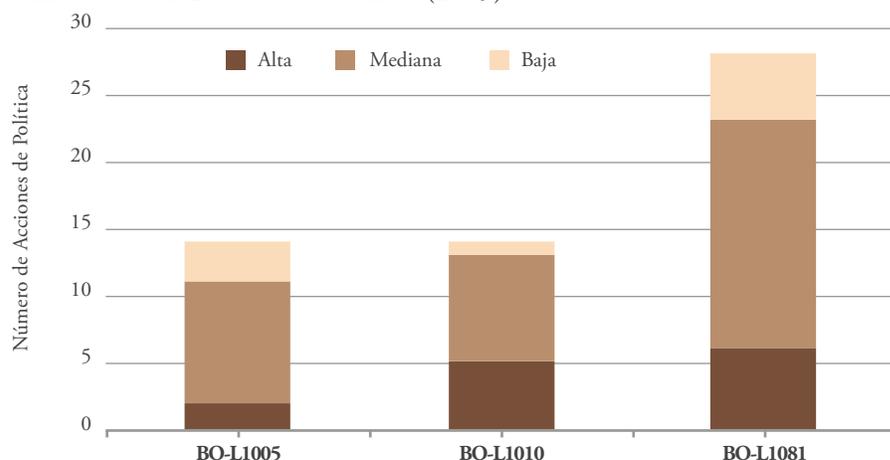
Fuente: OCDE (2015); BID Datawarehouse (2015); Banco Mundial (2015). Nota: sólo mide flujos con componente concesional.

Tras la aprobación de la LMAD (2010), el Banco apoyó reformas de política relevantes para avanzar el proceso de descentralización (BO-L1061, BO-L1062). Sin embargo, en términos de resultados, la apuesta exclusiva por cambios legales, de limitada

profundidad estructural, condicionó su efectividad. Las medidas de política del primer préstamo programático (Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas) tenían un potencial transformador a nivel normativo y estaban cumplidas antes de la aprobación de la operación, facilitando un rápido desembolso.<sup>52</sup> Dada la independencia del poder legislativo, y pese al riesgo identificado en el documento de préstamo de que las leyes de tesorería y endeudamiento público y de clasificación de impuestos pudieran desvirtuarse con enmiendas en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) o simplemente no superaran el proceso legislativo, el Banco optó por plantear todas las condicionalidades de la segunda operación como “presentación del proyecto de ley a la Asamblea”. En la práctica, la Ley de Clasificación de Ingresos fue aprobada incluyendo las acciones de políticas incluidas en el préstamo, pero las modificaciones legales en materia de tesorería y crédito público no se materializaron. En este contexto, el préstamo programático tuvo un impacto moderado en términos de reforma de la política fiscal.

Como un esfuerzo de mediano plazo, el Banco aprobó una serie programática de *Apoyo a la Efectividad del Gasto Público* (BO-L1005, BO-L1010, BO-L1081) apoyando reformas importantes de profundidad media, con resultados parciales. El Banco propuso paquetes de reformas amplias –que oscilaron entre 14 acciones en el primer préstamo y 28 en el último (Gráfico 3.3). Exceptuando el caso de los cambios propuestos en la legislación presupuestal, en general la profundidad de las reformas propuestas se incrementó con el tiempo<sup>53</sup> y hubo en cada área temática una secuencia entre las acciones propuestas. Varias medidas de profundidad estructural media y alta fueron planteadas en términos de resultados. Dado el número de entidades involucradas, las autoridades apreciaron el esfuerzo de coordinación y supervisión proporcionado por el Banco. En términos de resultados, las reformas aprobadas consolidaron algunos avances en gestión presupuestaria, mejoraron la integración multinivel de los sistemas de gestión fiscal, introdujeron mecanismos de rendición de cuentas sobre el desempeño –al interno y hacia la sociedad– y fortalecieron el marco de transparencia de la gestión<sup>54</sup>. Entre los objetivos no logrados destaca la no aprobación de la Ley Marco de Presupuesto o la Ley de Acceso a Información, así como el logro parcial de algunas medidas relacionadas con el control del gasto público o la integración entre sistemas de presupuesto e inversión. A la luz de las dificultades para abordar esa reforma, la última operación del Banco apuesta por reformas parciales del proceso presupuestario, como es el caso de la introducción de una perspectiva plurianual del presupuesto, cuya ausencia estaba afectando la planificación y eficiente ejecución de la inversión pública, de naturaleza plurianual. A fin de fortalecer la gestión fiscal a nivel municipal, el Programa de Gestión Municipal (BO-L1063, 2011) apoya al desarrollo del sistema de gestión financiera pública (SIGEP). El programa también apoya la expansión de la base tributaria en las diez mayores ciudades del país, mediante el desarrollo

de sus sistemas de catastro inmobiliario urbano. Mientras que el desarrollo del SIGEP está avanzando, la mejora del catastro enfrenta desafíos significativos ante la necesidad de coordinación. Tras dos años de ejecución, el préstamo sólo ha desembolsado un 20% de los recursos (2015).



**GRÁFICO 3.3**

**Profundidad Estructural de la Serie Programática Efectividad del gasto público**

*Fuente:* OVE en base a la Matriz de Políticas

## D. OTROS SECTORES

Si bien la EBP no incluyó al sector agropecuario entre sus sectores prioritarios, los proyectos de la cartera heredada del BID en el sector han sido relevantes, adaptándose a los cambios en el contexto y efectivos, a pesar de que enfrentan desafíos de sostenibilidad. La promoción de la productividad y competitividad en el sector agrícola fue un pilar de la estrategia de 2008-2010. Durante el periodo de la EBP, se terminaron de desembolsar las operaciones en el sector, alineándose con las áreas de trabajo prioritarias del programa del GdB (Anexo VII).<sup>55</sup> La cartera heredada del Banco incluye: (i) los programas de riego, que apoyaron la institucionalidad del sector y se focalizaron en áreas deprimidas (BO-L1084, BO-L1021); (ii) el programa de apoyo a los productores agrícolas, cuyos criterios de elegibilidad de beneficiarios funcionaron como un mecanismo de focalización ad hoc hacia pequeños productores (BO-L1040)<sup>56</sup>; (iii) el proyecto de regularización de tenencia de tierras, que si bien fue diseñado para apoyar la regularización de los propietarios rurales en Santa Cruz y Pando, con la nueva Ley de reforma agraria, el proyecto terminó apoyando la implementación de la ley (BO-L1040); (iv) el programa de sanidad (BO-L1037), que si bien tiene relevancia para el sector exportador, no parece estar completamente alineado con una visión del gobierno más focalizada en la seguridad alimentaria para el mercado interno.

En términos de resultados, los programas de riego (PRONAREC) han logrado sus objetivos de aumento de ingreso de los productores y rendimiento de los cultivos. A diciembre (2014), había 48 proyectos de riego concluidos y 8 obras en ejecución,

correspondiendo al 100% de la meta establecida. La evaluación de impacto del PRONAREC I encontró un aumento promedio en el ingreso de los productores agrícolas de US\$1.341,30 por Ha. (90% de la meta establecida) a partir de información de 13 sistemas de riego concluidos, tras dos o tres ciclos agrícolas de producción. De igual forma, se observó un incremento promedio de 49% en el rendimiento de los principales cultivos beneficiados con el programa. Todos los proyectos incluyeron servicios de asistencia técnica integral supervisados por SEDERIs, quienes apoyaron a los regantes en el registro de uso y aprovechamiento de agua.

Los programas de saneamiento y regularización de tierras han sido extendidos y reformulados para adaptarse a los cambios en el contexto y han logrado las metas establecidas con efectividad media. Al cierre del proyecto (tras una ampliación de 4 años en 2009), se logró un total de 59,2 millones de Ha. saneadas (55,7% de la superficie objeto de saneamiento), y 14,4 millones de Ha. adicionales en proceso. Si bien aún se tiene alrededor del 30% del territorio sin sanear, uno de los principales resultados del proyecto fue la consolidación de la institucionalidad agraria en regulación de tierras, fortaleciendo los INRA departamentales.

A pesar de que se lograron resultados de corto y mediano plazo en materia de apoyo a productores agrícolas a través del CRIAR, los beneficios de largo plazo no parecen significativos. A octubre de 2014, el programa había beneficiado a un total de 19.678 familias en 39 municipios, entregando principalmente equipos de siembra y post cosecha, además de asistencia técnica. Adicionalmente, se financiaron 50 planes de emprendimiento productivo, lo que corresponde al 63% de la meta establecida. La evaluación de impacto del programa reporta un impacto positivo en indicadores de corto y mediano plazo, como el gasto en insumos agropecuarios y la proporción de producción dedicada a la venta, pero no se encontraron resultados significativos en medidas de largo plazo, como incrementos en productividad.

Los resultados de la cartera del sector privado fueron limitados. SCF estuvo presente casi exclusivamente a través del *Programa de Financiamiento al Comercio Exterior* (TFFP), cuyo portafolio cubre actualmente 7 bancos con un total de US\$42 millones en líneas aprobadas y renovadas al 2015. En comparación con los promedios regionales, la presencia del TFFP en Bolivia es inferior en términos del tamaño de las líneas y del total de la cartera aprobada, incluso si se calcula como proporción de la balanza comercial. En el contexto económico actual, la evaluación no encontró evidencia de que las líneas hayan actuado de forma anticíclica. Asimismo, no es clara la tendencia de que las operaciones hayan bajado en el mercado (empezando a trabajar con bancos comerciales grandes como prueba de concepto, para luego bajar a bancos pequeños) (Anexo IX). Por otro lado, la utilización de las líneas para realizar transacciones ha sido mayor en Bolivia que el promedio regional, con transacciones que representaron 4,89 veces el volumen total de líneas aprobadas. Las transacciones estuvieron concentradas en importaciones

de Japón, Estados Unidos y Brasil, principalmente en equipamiento y en sectores no clasificados. Los proyectos de OMJ apoyaron al sector productivo a través de trabajo con proveedores de la cadena exportadora del sésamo y mediante financiamiento a pequeños productores, con resultados mixtos (Anexo IX).



El Programa de Gobierno y la EBP promovieron un ambicioso plan de inversión pública para la ampliación de las coberturas de servicios básicos y productivos, creando una tensión entre aumento de la cobertura, calidad de los servicios y su sostenibilidad a largo plazo.

© IDB, 2013

# 4 Conclusiones y Recomendaciones

**Las perspectivas de crecimiento del PIB para la economía Boliviana son buenas, aunque tendientes a la desaceleración. Si bien se prevé que las finanzas públicas volverán a ser deficitarias, existen márgenes para financiar déficit fiscal con préstamos y colocaciones de deuda. El FMI bajó sus previsiones de crecimiento para Bolivia en 2015 de 5,2% a 4,3%, aunque están muy por encima de la tasa de crecimiento promedio proyectada para ALC (0,5%). En el mediano plazo, en un escenario de reducción de los precios de los hidrocarburos, se espera que el déficit fiscal vaya en ascenso, pues los efectos de la caída en los precios de exportación de gas y minerales afectarán los ingresos tributarios. Sin embargo, los niveles de sostenibilidad de la deuda se encuentra en rangos bajos, lo que permitiría a Bolivia contraer mayores préstamos o hacer nuevas colocaciones de bonos en mercados internacionales.**

El BID es un socio financiero importante para el desarrollo en Bolivia y ha logrado posicionarse en el diálogo de políticas sectoriales. El programa operativo del BID en Bolivia para el periodo 2011-2015 se triplicó en comparación con los ciclos de programación anteriores. El nuevo ajuste en la estructura de financiamiento del BID elevaría el techo financiamiento para Bolivia de US\$475,1 millones (2015) a US\$633,4 millones (2016). La EBP ganó relevancia al alinearse con el Plan de Desarrollo del país y con sus planes sectoriales. Si bien durante el periodo de la EBP el BID continuó financiado infraestructura, principalmente transporte, también logró incrementar el financiamiento en los sectores sociales y de gobernabilidad, logrando un mayor liderazgo en el diálogo de políticas. Los modelos de intervención del BID

están apoyando procesos de reforma de largo plazo (governabilidad, agua, transporte), con soluciones de carácter integral (APSB), focalizando sus operaciones en las áreas con mayores rezagos o necesidades básicas insatisfechas (agricultura, salud, APSB).

Bolivia profundizó su proceso de descentralización durante el periodo de la EBP. Sin embargo, dado el carácter progresivo del mismo, los gobiernos sub-nacionales enfrentan debilidades financieras, técnicas y de coordinación entre los diferentes niveles. Bajo el nuevo ordenamiento derivado del mandato constitucional y la LMAD, el Estado canaliza importantes recursos en regalías departamentales y transferencias a las gobernaciones y los municipios. Entre los múltiples desafíos planteados por esta transformación institucional y la descentralización se destaca la necesidad de generar mecanismos de coordinación interinstitucional y reducir las disparidades en términos de capacidades, tanto a nivel central como en los niveles sub-nacionales. Los entes sub-nacionales, especialmente los municipios más pequeños, aún no cuentan con las capacidades financieras o técnicas para desempeñar sus nuevas funciones derivadas del mandato constitucional.

Las consecuencias del proceso de descentralización y las limitaciones estructurales del mercado en la economía boliviana, repercutieron en la implementación del programa del BID. El 60% de la cartera activa del BID está siendo ejecutado a nivel sub-nacional y empieza a representar un porcentaje importante de la deuda sub-nacional. La limitada eficiencia de la ejecución de los proyectos en Bolivia se debe en gran parte a la necesidad de coordinar una multiplicidad de actores, la limitada capacidad de algunos entes nacionales y sub-nacionales, así como la limitación de los mercados.

El Programa de Gobierno y la EBP promovieron un ambicioso plan de inversión pública para la ampliación de las coberturas de servicios básicos y productivos, creando una tensión entre aumento de la cobertura, calidad de los servicios y su sostenibilidad a largo plazo. En el periodo de evaluación, los programas de inversión del GdB se enfocaron en ampliar coberturas en la mayoría de los servicios, con resultados positivos. El Banco ganó espacio de diálogo para una propuesta de intervención más integrada, focalizada en regiones más rezagadas y centrada en calidad, particularmente en los sectores de APSB y salud. Para el próximo periodo, los desafíos serán asegurar la calidad de los servicios y lograr la sostenibilidad de los mismos, por lo que la experiencia adquirida y el trabajo analítico realizado en estos sectores es un buen punto de partida para el diálogo de políticas futuras.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social (2015-2020), OVE recomienda:

1. Acompañar la implementación y consolidación de los procesos de reforma en curso y apoyados por el Banco durante el periodo evaluado, manteniendo un diálogo técnico y de política con una visión de largo plazo que permita que estos procesos avancen en el marco de los planes de gobierno. En los sectores en los que

el BID tiene una posición establecida con su cartera de proyectos de inversión y en los que también se aprobaron proyectos de reforma de políticas (agua y transporte), es importante apoyar la progresión de las reformas iniciadas para su consolidación. En los sectores en los que el Banco ha ganado espacios mediante esfuerzos recientes de cooperación técnica y con préstamos de inversión (salud, energía), sería igualmente importante profundizar en el diálogo de políticas sobre aspectos estructurales del funcionamiento de estos sectores. En el siguiente programa de reformas, y en un contexto de mayor restricción fiscal, podrían también cobrar importancia aspectos relacionados con la eficiencia del gasto público descentralizado.

2. Buscar formas de apoyar las propuestas del GdB en el fortalecimiento de la capacidad de entidades sub-nacionales, necesarias para la descentralización progresiva, y en el fortalecimiento de los sistemas nacionales y capacidades de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Para ello, el BID podría considerar establecer un acuerdo formal con el gobierno central que permita mejorar progresivamente los sistemas nacionales y trabajar a nivel sub-nacional reduciendo los costos de transacción y los problemas de coordinación multinivel. Asimismo, en el marco de negociaciones de un pacto fiscal, el Banco podría ampliar el foco del apoyo incorporando el desafío de la limitada capacidad de gestión sub-nacional y garantizando la sostenibilidad fiscal consolidada.
3. Dar mayor énfasis a los temas de sostenibilidad de las inversiones financiadas por el Banco de manera que todos los proyectos incorporen, de forma sistemática, mecanismos orientados a asegurar la operación y mantenimiento de los servicios. Para ello, el BID podría aprovechar la experiencia de los esquemas de mantenimiento de equipamientos desarrollados en el sector salud o desarrollar otros acuerdos de transferencia de las obras de infraestructura con esquemas que aseguren su sostenibilidad.
4. Buscar espacios de apoyo al sector privado en aquellas áreas que permitan dinamizar el proceso de fortalecimiento de la productividad y en las que el Banco tenga una ventaja comparativa con la integración de sus ventanillas del sector privado. Para ello, el Banco podría incorporar plenamente a su nueva estrategia nuevos enfoques, productos y combinación de instrumentos financieros y no financieros que ofrece la consolidación de sus ventanillas de apoyo al sector privado.



- <sup>1</sup> En Bolivia, la transmisión de los shocks de precios internacionales del petróleo al gas natural se produce con rezagos determinados por los contratos de exportación con Brasil y Argentina, que se actualizan trimestralmente. El último ajuste implicó una reducción del precio del gas del 12% con un impacto negativo estimado sobre los ingresos fiscales de aproximadamente 30%.
- <sup>2</sup> Desde 2011, la deuda pública interna se viene reduciendo en términos absolutos y como porcentaje del PIB. En mayo 2015, el saldo de la deuda pública interna estaba en US\$ 4,2 mil millones.
- <sup>3</sup> Bolivia participó de la Iniciativa para la Reducción de la deuda de los Países Pobres muy Endeudados (PPME), y la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI). Entre 2006-07, en el marco de MDRI, Bolivia se benefició de una significativa condonación de su deuda externa con el BID, el FMI y el BM por un total de US\$3.000 millones (alrededor de 60% del saldo adeudado). El BID condonó el 100% de la deuda FOE (Fondo de Operaciones Especiales) desembolsada y elegible a diciembre de 2004, por US\$1.171 millones.
- <sup>4</sup> A diciembre 2014, la participación sobre el saldo de la deuda no concesional fue de 69,4%, representando la multilateral el 44,1%.
- <sup>5</sup> El saldo de la cuenta corriente con relación al PIB también se incrementó producto del incremento de los precios internacionales más que por el aumento de los volúmenes de exportación (Anexo II).
- <sup>6</sup> El saldo de las RIN permitiría cubrir 16 meses de importaciones de bienes y servicios. "Reporte de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. 2013" *Latin Focus Consensus Forecast*.
- <sup>7</sup> Standard & Poors elevó la calificación de B- en 2003 a BB en 2014; Fitch Ratings de B- en 2004 a BB- en 2014 y Moodys de B3 en 2003 a Ba3 en 2012.
- <sup>8</sup> Parte de este aumento se explica por nacionalizaciones, principalmente en el sector energéticos.
- <sup>9</sup> Si bien la inversión privada nacional o doméstica pasó de US\$496 millones en 2005 a US\$1,7 mil millones en 2014, la inversión privada como porcentaje del PIB en Bolivia está entre las más bajas de la región (Artículo IV, FMI, 2014). Entre 2006 y 2014, el GdB desarrolló políticas de fomento para la actividad privada, como la Ley N° 516 de Promoción de las Inversiones, la Ley N° 393 de Servicios Financieros que fija tasas máximas de interés para créditos productivos, y crea un fondo de garantías.
- <sup>10</sup> El costo estimado de transporte de carga es 0,1337 US\$/MT-km, por encima del promedio de los países andinos (0,091 US\$/MT-km).
- <sup>11</sup> *The Global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition*, pp130-131.
- <sup>12</sup> La estimación de la informalidad en Bolivia varía entre el 60% y 80% de los ocupados.
- <sup>13</sup> La institucionalidad sectorial muestra debilidades asociadas a las capacidades técnicas, de coordinación y pre-inversión, así como al insuficiente desarrollo de instrumentos de planificación, gestión y operación de los servicios.
- <sup>14</sup> Para el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), el descenso de la tasa de desempleo es de 12,1% en 2005 a 7,9% en 2011.
- <sup>15</sup> Gaceta Oficial de Bolivia (2007), "Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos, 2006 – 2011".
- <sup>16</sup> Presupuestos Generales del Estado 2015. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- <sup>17</sup> El "gasto de funcionamiento" del estado (que incluye las empresas públicas, el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales) representan el 90% de las recaudaciones impositivas (Anexo II).
- <sup>18</sup> Estos pilares se definen en el Programa de Gobierno MAS—ISPS 2010-2015 "Bolivia para vivir bien" y plantean como objetivos la erradicación de la pobreza y la inequidad, la construcción de un Estado plurinacional y socio-comunitario, la diversificación de la matriz productiva mediante sectores estratégicos generadores de excedentes y el desarrollo de infraestructura productiva, y la construcción de un Estado soberano y auto-determinado.
- <sup>19</sup> Agua, energía y transporte se consideran sectores de infraestructura para mantener la correspondencia con las clasificaciones sectoriales del BID. Sin embargo, para fines de análisis temático según los pilares del PND, agua y saneamiento se incluye bajo Bolivia Digna con los sectores sociales.
- <sup>20</sup> La cartera heredada incluye todas aquellas operaciones que al 1 de enero 2011 tenían un saldo por desembolsar de más del 30% del monto originalmente aprobado (Tabla I.2).

- <sup>21</sup> Incluye el Departamento de Financiamiento Estructurado y Comparativo (SCF) y el programa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) (préstamos aprobados por un total de US\$51,1 millones), y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (préstamos aprobados por un total de US\$7,33 millones).
- <sup>22</sup> Se estima que Bolivia se gradúe de la Asociación Internacional de Fomento, AIF (IDA por sus siglas en inglés) en la próxima reposición de recursos (IDA-18).
- <sup>23</sup> De las donaciones de inversión, US\$20 millones corresponden al Fondo Español del Agua. Este fondo había aprobado US\$80 millones en 2009 para apoyar el sector (BO-X1004).
- <sup>24</sup> Entre los temas que son relevantes para el país y que no estuvieron en la cartera de inversión, están la violencia de género (BO-T1193) que apoya al Ministerio de la Justicia en la implementación de la Ley 348; y temas transversales de apoyo a los pueblos indígenas como “Apoyo a la consolidación de las autonomías indígenas originario campesinas” (BO-T199) y “Modelo Intercultural de Inserción Laboral para Jóvenes Indígenas de El Alto” (BO-M1064), todas aprobadas en 2013.
- <sup>25</sup> En el marco de los compromisos del alivio de la deuda, se cancelaron US\$75 millones (FOE).
- <sup>26</sup> En 2009 y 2010 se cancelaron US\$19 millones y US\$6 millones respectivamente en agua (54%), agricultura (15%), y gobernabilidad (15%). La edad promedio de estos proyectos era de 10,4 años.
- <sup>27</sup> Para comparar la ejecución entre periodos, se calcula el total de los costos de ejecución incurridos por los proyectos aprobados en cada estrategia durante los 4 primeros años de vigencia de la misma, contra los desembolsos totales de los mismos proyectos en esos 4 años.
- <sup>28</sup> Estas agencias de implementación tienen también un ratio de costos de ejecución por dólar desembolsado menor que los ministerios o el gobierno central en cada periodo de análisis.
- <sup>29</sup> El tiempo de preparación se define como el tiempo transcurrido entre el reporte de las primeras 40 horas de trabajo al proyecto, hasta la fecha de aprobación del mismo.
- <sup>30</sup> De acuerdo con la Administración del BID, el lapso entre efectividad y primer desembolso es producto, en la mayoría de casos, de procesos administrativos internos como los convenios subsidiarios.
- <sup>31</sup> El análisis se realiza desde elegibilidad para evitar comparar carteras en países que tienen procesos de ratificación diferentes (i.e. ratificación parlamentaria, ratificación del ejecutivo, etc.).
- <sup>32</sup> Anexos sectoriales incluyen análisis detallado de los problemas de implementación de cada sector.
- <sup>33</sup> A partir de los cambios en los esquemas de ejecución de proyectos, con el traspaso de la deuda a los gobiernos sub-nacionales, los contratos subsidiarios se convirtieron en instrumentos reglamentarios.
- <sup>34</sup> La obra del puente San Buenaventura – Rurrenabaque (BO-L1011) no había sido parte de la evaluación socio-ambiental inicial del préstamo por no formar parte del financiamiento. Al ser incorporado luego de una modificación, los pobladores que se consideraban afectados y sin compensación justa elevaron sus reclamos ante el MICI. El procesamiento de este reclamo generó importantes retrasos lo que finalmente llevó a que el GdB retirara la obra del financiamiento y el cierre del caso ante el MICI.
- <sup>35</sup> Los indicadores de las encuestas de monitoreo del cumplimiento con la Declaración de París (2010), indican dos tendencias: (i) el uso de sistemas nacionales por parte del BID se hace principalmente a través de presupuesto (100%), y mucho menos a través de sistemas de reporte financiero, auditoría (0%), o adquisiciones (29%); (ii) estas tendencias son parecidas a las del BID en otros países y a la de otros cooperantes en Bolivia. La encuesta 2012 no tiene a Bolivia en la muestra. OECD (2015).
- <sup>36</sup> En 2015 se incorporó financiamiento de la República Popular de China. Se estima que financiará 14% del presupuesto del ABC.
- <sup>37</sup> Entre 2009 y 2014 se rehabilitaron un promedio de 361 km por año, 25% por debajo de los 478 km/año proyectados. RVF pavimentada pasó de 5.787 km (2008) a 5.988,3 km (2014), más 2.200 km que se encuentran bajo construcción.
- <sup>38</sup> La ABC se encuentra al límite de su capacidad ejecutiva. Su presupuesto de inversión se triplicó desde 2007, mientras que el personal de planta sólo creció en un 13%.

- <sup>39</sup> Si bien la aplicación de mantenimiento por estándares permitió mantener el índice de servicios por encima del 90% establecido en el contrato, ABC considera que aplicar este modelo a toda la RVF podría triplicar el monto actualmente invertido en mantenimiento rutinario.
- <sup>40</sup> Las otras operaciones (línea de transmisión y electrificación rural) se encuentran en ejecución con niveles de desembolso de 53% y 75% (Ver detalle Anexo IV).
- <sup>41</sup> El proyecto hidroeléctrico Misicuni es de gran complejidad. Existe el riesgo de que se finalicen las obras electromecánicas del préstamo BO-L1043, sin que se concluyan las obras aguas arriba y abajo. Este proyecto requiere coordinación institucional entre el Ministerio de Planificación, la Gobernación de Cochabamba y la empresa Misicuni, para las obras aguas arriba, y la empresa Misicuni, ENDE, SEMAPA, y la Gobernación de Cochabamba para las obras de aprovechamiento aguas abajo.
- <sup>42</sup> La consolidación del RUB puede significar una herramienta útil para mejorar el sistema de monitoreo de programas sociales posibilitando su focalización. Asimismo, se financió la evaluación de impacto del programa de transferencias del bono Juana Azurduy, entre otros estudios técnicos.
- <sup>43</sup> La operación BO-L1067 (2011) desembolsó el 13%. Las operaciones BO-L1078 y BO-L1082 desembolsaron 27%, que corresponde principalmente a la adquisición del equipamiento del hospital de El Alto Norte.
- <sup>44</sup> El personal técnico de los ministerios tiene poca experiencia en la construcción de infraestructura. Las capacidades de los gobiernos sub-nacionales son también limitadas.
- <sup>45</sup> El hospital de El Alto que ya fue equipado tiene varias secciones no utilizadas por falta de médicos.
- <sup>46</sup> Un problema fundamental es la falta de claridad en la reglamentación de la Ley 070 para la implementación del BTH.
- <sup>47</sup> El Programa de Gobierno 2010-2015 establece dentro del eje de Bolivia Digna la ampliación acelerada de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento como un objetivo fundamental.
- <sup>48</sup> Una diferencia fundamental entre el Programa MI AGUA del GdB (agua potable) y los programas de BID (agua potable y saneamiento básico) es su carácter integral. El monto promedio de los programas del BID es también mayor al del programa MI AGUA.
- <sup>49</sup> Si bien se crearon unas 44 EPSAs para la gestión de los servicios, la sostenibilidad de dichas operadores y su capacidad técnica no está garantizada.
- <sup>50</sup> La cartera incluye 10 operaciones por un monto total de US\$270.3 millones (Anexo VIII).
- <sup>51</sup> Este es el caso de la serie de 2 programas de apoyo a la política fiscal y descentralización (BO0L1061, BO-L1062) aprobados en 2010 y 2011 respectivamente; y de la serie de 3 programas de apoyo para mejorar la efectividad del gasto público (BO-L1005, BO-L1010 y BO-L1081) aprobados en tres periodos de programación 2005, 2010 y 2013.
- <sup>52</sup> Cabe anotar que el Banco contribuyó con asesoramiento técnico de su staff o de consultores especializados al desarrollo de la LMAD, del proyecto de Ley de Tesorería y Crédito Público y del Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas; así como para el diseño del Sistema de Estadísticas Territoriales (SIET).
- <sup>53</sup> En las tres operaciones la profundidad estructural de las reformas es variada, con el grueso de las medidas de profundidad media (57%-64%), y entre 2 y 6 medidas de alta profundidad estructural por PBP (14%-36% de las acciones propuestas).
- <sup>54</sup> Entre los principales logros se encuentran la introducción de un presupuesto plurianual vinculado al marco macro-fiscal, la cobertura presupuestaria de empresas públicas, la introducción de convenios de gestión, la reorganización regulatoria de formulación de la inversión pública, y una mejor integración de los sistemas de gestión fiscal (SIGMA, SIGEP).
- <sup>55</sup> Los proyectos de la cartera heredada del sector agropecuario tuvieron un porcentaje desembolsado superior al 50% durante el periodo 2011-15. Estos proyectos no fueron incluidos en el CPE anterior.
- <sup>56</sup> Para un análisis más completo de la relevancia de los modelos de intervención en la provisión de bienes privados en el sector agrícola, ver *Acción del BID en Agricultura 2002-2014* (Julio del 2015).