

EVALUACIÓN DE PROGRAMA DE PAÍS

BOLIVIA 2011-2015

Resumen Ejecutivo

DESCARGUE LA EVALUACIÓN COMPLETA EN
WWW.IADB.ORG/EVALUCION

ove Oficina de
Evaluación
y Supervisión



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.

Bolivia ha transitado un proceso de profunda transformación económica, política y social.

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.

estrategia de país

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.

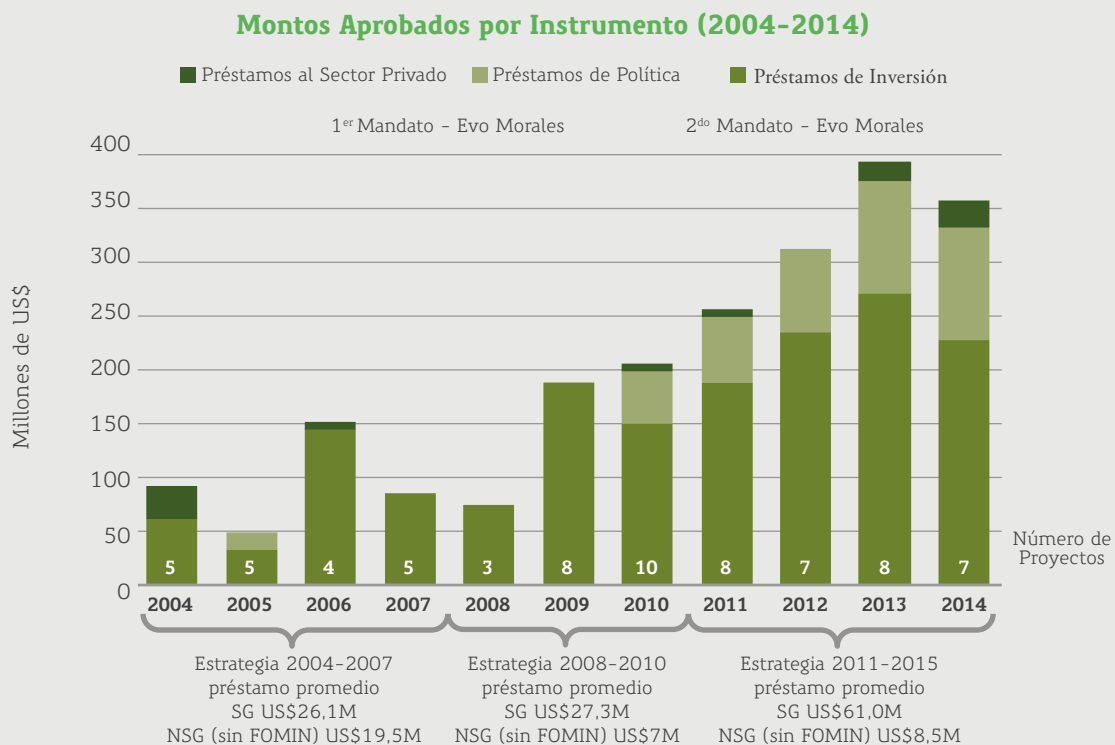


programa del BID

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.

El BID se mantiene como uno de los principales socios financieros para el desarrollo en Bolivia, después de la CAF.

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.



Fuente: Cálculos de OVE con datos de OPS

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.

Durante el periodo de evaluación hubo un importante aumento de desembolsos que se explica, en parte, por las mejoras en la gestión interna del BID, sobre todo a nivel de su Oficina de País.

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.

===== *implementación y efectividad* =====

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 gobierno de Bolivia y por el BID en su estrategia.

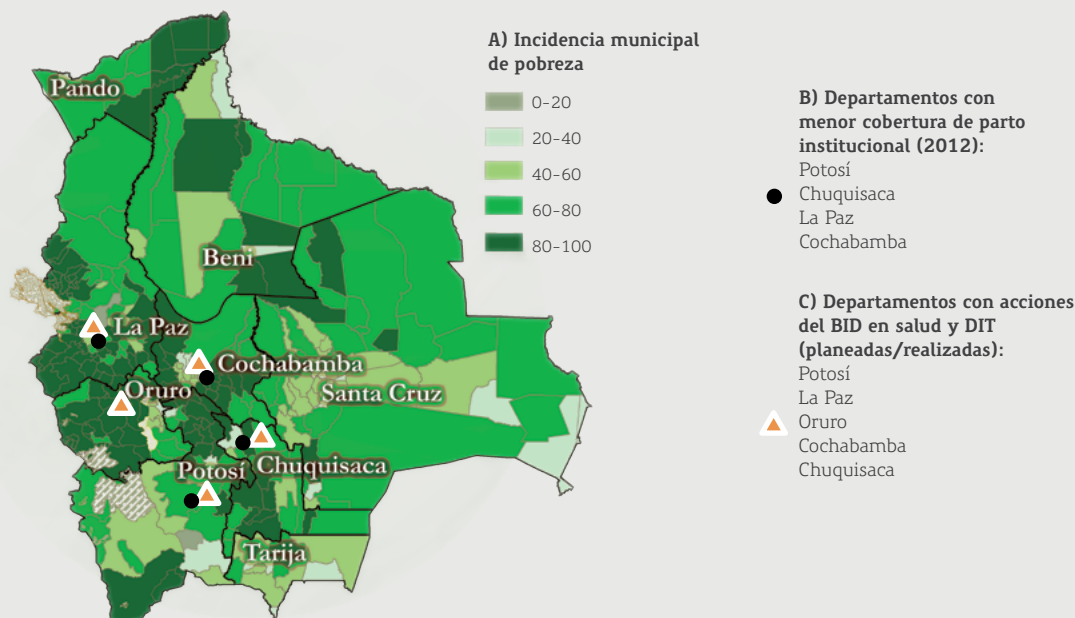
Si bien el BID continuó financiado infraestructura, principalmente en transporte, también logró incrementar el financiamiento en los sectores sociales y de gobernabilidad, logrando posicionarse en el diálogo de políticas sectoriales.

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.

Pobreza y apoyo del BID en salud y Desarrollo Infantil Temprano



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.

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.





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.



This work is distributed under a Creative Commons license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/> (CC BY-NC-ND 3.0 US). You are free to share, copy and redistribute the material in any medium or format. Under the following terms:



Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.



Non-Commercial — You may not use the material for commercial purposes.



No Derivatives — If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

The link provided above includes additional terms and conditions of the license.

ove Oficina de
Evaluación
y Supervisión



www.iadb.org/evaluacion



www.facebook.org/idbevaluation



www.vimeo.com/idbevaluation



ove-eval@iadb.org