



Evaluación del Programa de País

Bolivia

2016-2020

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2020**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-545-1
Junio 2020

Evaluación del Programa de País
Bolivia
2016-2020

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
El contexto del Programa de País 2016-2020	01
A. Desafíos de desarrollo	01
El programa del Grupo BID con Bolivia, 2016-2020	06
A. Relevancia de la estrategia del BID con Bolivia 2016-2020	07
B. Relevancia del programa aprobado	09
C. Contribución financiera	15
D. Implementación del programa del país	17
Resultados del programa por áreas prioritarias	22
A. Aumentar la productividad y diversificación de la economía	23
B. Cierre de las brechas sociales	32
C. Mejorar la efectividad de la gestión pública	40
Conclusiones y recomendaciones	42
Referencias y bibliografía	46

Anexo I:	Sistema de seguimiento de recomendaciones del BID (ReTS)
Anexo II:	Cuadros y gráficos
Anexo III:	Portafolio de préstamos y de cooperaciones técnicas
Anexo IV:	Área prioritaria - productividad
Anexo V:	Área prioritaria - brechas sociales

Prefacio

Este documento presenta la evaluación de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) sobre el Programa de País del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el Estado Plurinacional de Bolivia (Bolivia) durante el período de la Estrategia del Banco con el País, 2016-2020¹. Esta es la quinta evaluación independiente que realiza OVE del programa del Grupo BID (CPE, por sus siglas en inglés) con Bolivia. Las evaluaciones de país anteriores cubrieron los periodos de 1990-2002 (RE-297), 2004-2007 (RE-340), 2008-2010 (RE-391) y 2011-2015 (RE-483-1). Las recomendaciones formuladas por OVE en el último CPE han sido incorporadas en el Sistema de Seguimiento de Recomendaciones del BID (ReTS, por sus siglas en inglés) y su grado de implementación es uno de los elementos evaluados en esta CPE (Anexo I).

Según consta en el Protocolo del Banco para las Evaluaciones de los Programas de País (documento RE-348-3), la principal función de tales evaluaciones es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”. La presente evaluación tiene por finalidad examinar la relación del Banco con Bolivia desde una perspectiva independiente e integral, y atiende al doble propósito de fortalecer la rendición de cuentas y compartir lecciones aprendidas de cara al apoyo futuro y, en especial, a la próxima Estrategia del Banco con el País, 2021-2025. Esta CPE 2016-2020 es la primera evaluación independiente del programa del Grupo BID con Bolivia que abarcará no solo el trabajo del BID, sino también el de BID Invest (antes la Corporación Interamericana de Inversiones o CII).

La Evaluación del Programa de País examina de forma detenida el diseño, la implementación y los resultados de las operaciones aprobadas o activas entre 2016 y diciembre de 2020, teniendo en cuenta el contexto nacional y los documentos estratégicos aplicables.

¹ La EBP vence formalmente el 31 de enero de 2020, pero como el periodo de planificación utilizado por el BID fue del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020, el CPE usará el mismo periodo.

Al preparar este documento, OVE analizó indicadores económicos y sociales del país, revisó documentos de proyecto y realizó entrevistas con las autoridades de Bolivia, las unidades ejecutoras de los proyectos, miembros de la sociedad civil y del sector privado, gerentes del Banco que supervisan el programa con Bolivia y personal del Grupo BID en la representación del Banco y en la sede. El equipo también visitó varios proyectos apoyados por el Grupo BID con el fin de evaluar los desafíos y progresos en su implementación. OVE condujo la evaluación entre julio 2019 y abril 2020.

Reconocimientos

Esta evaluación fue liderada por Jonathan Rose bajo la dirección general de Ivory Yong Prötzel, Directora de OVE. El equipo estuvo integrado por Horst Wattenbach, Roni Szwedzki, Odette Maciel, Galia Rabchinsky, Lina Pedraza, Federico Fraga, Viola Belohrad, Michelle Infanzón y Melanie Putic. OVE agradece a las autoridades de Bolivia, al personal del Banco en la Representación de Bolivia y en la sede, así como a los representantes del sector privado y la sociedad civil de Bolivia, por su tiempo y la asistencia prestada en la provisión de información.

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Públicos Privadas
AyS	Agua y Saneamiento
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CC	Cambio Climático
CDC	Documento de Desafíos para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CGS	Con Garantía Soberana
CII	Corporación Interamericana de Inversiones (BID Invest)
CO	Capital Ordinario
CPD	Documento de Programación Anual (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación del Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
DESCOM	Reglamento Social de Desarrollo Comunitario
EBP	Estrategia del Banco con el País
EE	Eficiencia Energética
EMAGUA	Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad Bolivia

EPSA	Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GdB	Gobierno de Bolivia
GRD	Gestión de Riesgos de Desastres
GruS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
iGOPP	Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastre
IGR	Operación de Inversión no Reembolsable
INE	Institución Nacional de Estadística
INV	Préstamo de Inversión
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MEPER	Manual para la Elaboración de Proyectos de Electrificación Rural
MINSA	Ministerio de Salud
MMayA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MTP	Módulo Tecnológico Productivo
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)
PBP	Préstamos Programáticos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)
PCR	Informe de Terminación del Proyecto (por sus siglas en inglés)
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
ReTS	Sistema de Seguimiento de Recomendaciones del BID (por sus siglas en inglés)
RVF	Red Fundamental Vial
SA	Sistemas Aislados
SGS	Sin Garantía Soberana
SIGEP	Sistema de Gestión Pública
SIN	Sistema Integrado Nacional
SP	Préstamo del Sector Privado
SPE	Servicio Público de Empleo Bolivia
TFFP	Facilidades de Financiamiento para Comercio al Exterior (por sus siglas en inglés)
TTP	Taller Tecnológico Productivo
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UE	Unidad Ejecutora
VCM	Violencia Contra la Mujer
XSR	Informe Ampliado de Supervisión (por sus siglas en inglés)

Resumen Ejecutivo

Bolivia es un país de ingresos medio-bajos. Tiene casi 11,5 millones de habitantes y su economía ha crecido, en promedio, un 4% anual desde el año 2000, aumentando su PIB per cápita un 60% en términos reales. Su economía es muy dependiente de las industrias extractivas, en particular de los hidrocarburos. Luego de alcanzar un récord de crecimiento en el año 2013 (6,8%), este se ha desacelerado levemente, a consecuencia de la caída del precio de los hidrocarburos, ubicándose nuevamente alrededor de 4% anual, cifra que sigue estando muy por encima del promedio de la región, que se sitúa en el 1,1%.

El crecimiento económico ha contribuido a la disminución de la pobreza. Entre 2000 y 2018, la tasa de pobreza pasó del 66% al 34,6% y la tasa de pobreza extrema cayó del 45% al 15%. Durante este mismo período también ha disminuido la desigualdad: el índice de Gini pasó de 62 a 43, por debajo del promedio de América Latina de 46. No obstante, persisten los retos de disparidad entre zonas rurales y urbanas, así como grupos étnicos, y el país continúa teniendo el PIB per cápita más bajo de la Comunidad Andina.

A pesar del avance en el cierre de brechas de las últimas dos décadas, persisten los desafíos sociales y de productividad. Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna se mantiene elevada en la comparación regional, el mercado laboral tiene un alto grado de informalidad y persisten los desafíos en equidad y violencia de género. Además, el acceso a servicios básicos, como agua potable y saneamiento, y energía eléctrica, sobre todo en el área rural, sigue siendo limitado. De otra parte, la actividad económica está concentrada en sectores de baja productividad, como agricultura y recursos naturales, y predominan las pequeñas empresas informales con limitado potencial de crecimiento. Además, Bolivia sigue presentando altos costos logísticos, rezagos en el gasto en inversión y desarrollo, un clima de negocios problemático y es uno de los países de la región más vulnerable al cambio climático (CC). Finalmente, las debilidades en la gestión pública a nivel central y subnacional dificultan su capacidad para enfrentar estos desafíos.

Actualmente, el país se encuentra en un periodo de transición caracterizado por una gran incertidumbre. El gobierno del Movimiento al Socialismo dejó el poder ejecutivo en noviembre de 2019, luego de 14 años, después de elecciones en octubre de ese año. Durante su mandato, el modelo productivo del país se caracterizó por un creciente rol del sector público en la economía y por una nueva constitución.

Las próximas elecciones se celebrarán en la segunda mitad del 2020. La división de preferencias sociopolíticas entre los distintos partidos que aspiran al Gobierno, sumado al inevitable cambio de liderazgo que ocurrirá luego de las elecciones, crean incertidumbre sobre cuáles serán las prioridades de política a partir de 2020. A esto debemos sumar la pandemia global del COVID-19 que ya ha tenido impactos negativos en la economía mundial y añade aún más incertidumbre a todos los elementos mencionados.

La áreas prioritarias y objetivos estratégicos de la Estrategia del Banco con el País (EBP) para el período 2016-2020 se alinearon con los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES) y con los desafíos de desarrollo. No obstante, tres de los objetivos estratégicos y los resultados esperados asociados a estos fueron demasiados amplios y no realistas para atribuir al programa. La estrategia se centró en tres áreas prioritarias alineadas con el PDES: 1) aumentar la productividad y diversificación de la economía, 2) cierre de las brechas sociales y 3) mejorar la efectividad de la gestión pública. En general, las áreas prioritarias y sus objetivos estratégicos dieron continuidad a los sectores prioritarios de la EBP anterior. Sin embargo, algunos objetivos, como generar un entorno favorable a la formalización y al crecimiento empresarial y mejorar la efectividad de la gestión pública no contaron con resultados esperados suficientemente enfocados; mientras que no fue realista atribuir el objetivo estratégico de reducir la pobreza extrema al programa. La EBP 2016-2020 también contempló el Plan de Negocios 2016-2019 de BID Invest y la Visión Renovada del Sector Privado, pero no proponía objetivos explícitos para la ventanilla privada del Grupo BID.

Durante este periodo, Bolivia se graduó de fondos concesionales, terminando en 2020 con un volumen de aprobaciones mayor al periodo anterior. Desde 2016, el Banco aprobó 23 préstamos con garantía soberana (CGS), por US\$1.944 millones y 65 cooperaciones técnicas (CT), por US\$21 millones. El 63% de las aprobaciones de préstamos CGS se canalizaron mediante préstamos de inversión y el resto a través de préstamos programáticos basados en políticas (PBP, por sus siglas en inglés). En monto, las aprobaciones de préstamos CGS aumentaron en un 11% con respecto al quinquenio anterior, pero se redujeron en número (de 25 a 23), llevando a un valor promedio por operación superior (US\$84,5 millones). Respecto a la cartera sin garantía soberana (SGS), el clima de negocios no fue conducente a la participación privada y el Grupo BID aprobó solo dos operaciones SGS por US\$50 millones.

El programa del Grupo BID estuvo alineado temáticamente con los retos de desarrollo del país, el PDES y los objetivos estratégicos de la EBP; sin embargo, no estuvo suficientemente alineado con algunos objetivos para hacer una contribución a los resultados esperados. Todos los préstamos en el portafolio estuvieron alineados temáticamente con, al menos, un objetivo estratégico de la EBP. La mayoría de los montos aprobados durante el período se destinó al aumento de la

productividad y a la diversificación de la economía, así como al cierre de brechas sociales. Se observó una reorientación de las operaciones hacia inversiones en los sectores de agua y saneamiento (AyS) y medio ambiente y desastres naturales, las cuales pasaron de representar el 26% del valor total del portafolio entre 2011 y 2015 al 56% en el periodo de evaluación. Sin embargo, en algunos objetivos, el programa no fue alineado para contribuir a los resultados esperados. Por ejemplo, solo hubo un préstamo nuevo en los objetivos de promoción de la innovación y mejorar la efectividad de la gestión pública. Además, el portafolio contó con solo cuatro CTs para contribuir al resultado de reducir la violencia contra la mujer. Por otra parte, el portafolio de nuevos préstamos de AyS terminó enfocado en zonas urbanas, mientras que el objetivo y los resultados esperados estaban inicialmente enfocados en zonas rurales.

La mezcla de instrumentos empleados fue relevante a los objetivos estratégicos. En este sentido, se dio continuidad y profundidad a algunas reformas iniciadas en la estrategia previa, a través de PBP; mientras que los préstamos de inversión se orientaron a implementar acciones en sectores prioritarios, reducir brechas de infraestructura, y acompañar la implementación de los PBPs. Por ejemplo, los PBPs han apoyado reformas prioritarias del gobierno (algunas derivadas y dando continuidad al diálogo iniciado en la estrategia previa), apoyando procesos de reforma para el fortalecimiento de la gestión ambiental y la gestión de riesgos de desastres frente a la vulnerabilidad al CC del país. Otros PBPs apoyaron programas orientados a fortalecer las capacidades de los ministerios y entidades subnacionales en transporte, energía y AyS. Por otro lado, las 65 CTs aprobadas por el Banco también fueron importantes para facilitar la implementación de préstamos y apoyar estudios técnicos para el Gobierno. Cabe destacar igualmente, que, en varios casos, los PBPs se acompañaron de préstamos de inversión y CTs para complementar las reformas apoyadas.

Durante este periodo, el Grupo BID se convirtió en la entidad financiera internacional con el mayor volumen de aprobaciones de préstamos CGS. Mientras el Banco de Desarrollo de América Latina y el Banco Mundial disminuyeron el número y el monto de préstamos aprobados en comparación con el ciclo previo, las aprobaciones del BID crecieron. Como consecuencia, el BID ahora es el principal acreedor externo de Bolivia con US\$3.354,9 millones, cantidad que supone el 45% de la deuda externa del país con organismos multilaterales. En los últimos años, el Grupo BID ha contribuido con una proporción significativa a la inversión pública en varios sectores. Por ejemplo, entre 2010 y 2017, la contribución financiera del Grupo BID en AyS representó el 13% de la inversión pública en el sector.

Los tiempos de preparación y ejecución de las operaciones de inversión en Bolivia son más prolongadas que el promedio del Banco y países comparables. La lenta ejecución de la cartera estuvo asociada a diversos retos de implementación, muchos de los cuales se mantienen

con respecto al periodo anterior, lo que demuestra una falta de adaptación del diseño al contexto local. Cerca del 90% de los préstamos de inversión ejecutados durante el periodo presentaron algún reto de implementación. Entre los factores más comunes que afectaron a esta se destacan la capacidad insuficiente de las Unidades Ejecutoras (UEs), problemas con el diseño del proyecto y con adquisiciones, así como cambios administrativos o en políticas del gobierno. No obstante, el apoyo técnico y operacional de los especialistas del BID y de las CTs ha sido importante para superar los retos en la ejecución de los proyectos. Según las agencias ejecutoras entrevistadas por OVE, el conocimiento técnico de los especialistas del BID ha sido esencial para la puesta en marcha, ejecución y supervisión de los proyectos, en especial para aquellas agencias ejecutoras que cuentan con poca experiencia en financiamiento internacional. A pesar de estos retos de implementación, los costos de operación mejoraron durante el periodo de la EBP, debido, en parte, al mayor monto promedio aprobado.

En lo que se refiere al área prioritaria de aumentar la productividad y diversificación del país, la contribución del Grupo BID tuvo resultados mixtos y se concentró en el apoyo a proyectos de infraestructura (en energía, transporte y riego, y en reformas para mejorar la gestión de riesgos. El apoyo a reformas se produjo mayoritariamente a través de PBPs, que contribuyeron a: mejorar la capacidad del país para gestionar mejor los riesgos de desastres naturales y cambio climático; diseñar lineamientos para la diversificación de la matriz energética, y consolidar acciones para la modernización de la Ley de Transporte. Por su parte, en materia de proyectos de inversión, el Grupo BID financió operaciones para aumentar el acceso a servicios de infraestructura pública, en particular mediante el apoyo a la generación de energía renovable, a la transmisión de energía, a la electrificación rural, al mejoramiento de la red vial fundamental y al aumento de tierra bajo riego. A pesar de los avances en productos, muchas de las operaciones no lograron sus metas de resultados. Por último, la contribución del Grupo BID fue más limitada para los objetivos de apoyo al sector privado y a la innovación. El entorno de negocios dificultó la posible contribución del sector privado al crecimiento empresarial y a la promoción de la innovación. La sostenibilidad de los logros dependerá, en gran medida, de la capacidad de las agencias relevantes para operar y mantener las obras de infraestructura, así como de institucionalizar las reformas apoyadas luego del cambio de contexto macroeconómico y político.

En el área prioritaria de cierre de las brechas sociales, el programa avanzó moderadamente, destacando la contribución a reformas e inversiones para ampliar la cobertura de AyS, e inversiones para mejorar el acceso a servicios a través de construcción de hospitales y centros de salud, aunque todavía requieren médicos especializados. El programa también contribuyó a la construcción de escuelas secundarias tecnológicas que recién inician operación. En el sector del mercado laboral, la contribución fue positiva pero limitada (aunque

se apoyó a mujeres, las intervenciones no estuvieron suficientemente enfocadas a este grupo ni a indígenas y afrodescendientes, visto el objetivo estratégico de aumentar su inserción laboral) y las acciones para reducir la violencia contra la mujer solo consistieron en cuatro CTs. Los PBPs de AyS ayudaron al Gobierno en medidas para mejorar su capacidad de sostener las inversiones en apoyo a este objetivo. La sostenibilidad de los resultados dependerá de que se transfieran las responsabilidades del mantenimiento de bienes y servicios a los gobiernos subnacionales y de que se cuente con recursos humanos calificados y los recursos presupuestarios para cubrir los costos asociados. Además, las agencias responsables requieren de personal calificado adecuado para prestar y mantener los bienes y servicios.

En lo que respecta al área prioritaria de mejorar la efectividad de la gestión pública, aunque el programa dio continuidad a las prioridades de la EBP del periodo anterior con un enfoque de fortalecimiento de la gestión pública a nivel central y subnacional y de inversión pública, los avances fueron limitados, especialmente en el apoyo a la preinversión. El Programa de Mejora de la Gestión Municipal, el único préstamo que ha avanzado significativamente, ha logrado o superado todas las metas asociadas al fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público municipal, pero todavía no ha logrado la gran mayoría de metas asociadas a la gestión catastral en 11 municipios ni su interconexión con la administración tributaria. Los otros dos préstamos del área proponen atender a los desafíos del país relacionados con la falta de capacidades en inversión pública, pero han avanzado poco. Finalmente, el portafolio incluyó CTs que apoyaron aspectos puntuales de la gestión pública como el fortalecimiento de la Procuraduría, la implementación de la firma digital y la factura electrónica.

OVE concluye que el Grupo BID dio valor agregado durante el periodo a través de varias dimensiones. Primero, ha sido un socio de largo plazo en muchos sectores, adquiriendo conocimiento y promoviendo diálogo de políticas. Segundo, la presencia de los especialistas sectoriales y fiduciarios ha facilitado la implementación de los proyectos, especialmente para las UE con menor capacidad o experiencia con organismos multilaterales. Finalmente, la capacidad del Grupo BID de ofrecer CTs es una ventaja comparativa que, junto con la presencia de los especialistas, ha influido en que el GdB lo seleccione para el financiamiento de proyectos que requieren más acompañamiento en su ejecución, así como en las operaciones con riesgos ambientales y sociales. Estos hallazgos sugieren que el Grupo BID está bien posicionado para continuar apoyando a Bolivia a abordar sus retos, particularmente en sectores en que ha sido un socio de largo plazo. No obstante, la pandemia del COVID-19 ha creado un nivel de incertidumbre sin precedentes, con efectos sanitarios, sociales y económicos que aún son difíciles de estimar. Esto indica que la respuesta del Grupo BID en el corto plazo requerirá flexibilidad para apoyar a Bolivia enfrentar la crisis.

Basado en los hallazgos de la evaluación y en la incertidumbre a raíz de la pandemia del COVID-19, OVE propone las siguientes recomendaciones:

- 1. Retrasar la aprobación de una nueva EBP hasta que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19.** Dado que aún no se conoce la magnitud de los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 en Bolivia, OVE recomienda al Grupo BID no convenir con el Gobierno una nueva EBP hasta que la magnitud del impacto de la crisis sea más clara. En su lugar, OVE recomienda que el Grupo BID extienda el periodo de la EBP actual e incluya en su solicitud de extensión una hoja de ruta de un año que resuma su respuesta de apoyo a la crisis de corto plazo, permitiendo así al Grupo BID definir una estrategia multianual en condiciones de mayor certidumbre al final de este periodo de extensión.
- 2. Durante el periodo de la próxima EBP, continuar apoyando áreas claves que atiendan a los desafíos de desarrollo de largo plazo y en las que el Grupo BID ha demostrado ser un socio clave.** Los cuellos de botella de infraestructura continúan presentando desafíos de desarrollo en Bolivia. A través de su acompañamiento continuo en esta área, el Grupo BID está bien posicionado para continuar apoyando a Bolivia en los sectores de AyS, energía y transporte.
- 3. En diálogo con el GdB y los otros socios multilaterales, identificar e implementar nuevas formas de fortalecer capacidades institucionales a nivel nacional y subnacional, incluyendo capacidades para garantizar el mantenimiento de la infraestructura.** Si bien esta fue una recomendación de la CPE previa, en esta CPE identificamos que persisten retos en este sentido (ver Anexo I - Rec. 1 de la CPE previa).
- 4. Diseñar proyectos que encajen en el contexto institucional local y se potencien mutuamente.** Para evitar los factores recurrentes que han afectado negativamente la ejecución, el diseño de los proyectos debería tener en cuenta la capacidad técnica relativamente baja de la mayoría de las agencias ejecutoras y la experiencia adquirida en proyectos previos.
- 5. Considerar de manera conjunta, entre el BID y BID Invest, nuevas maneras de profundizar el apoyo al sector privado, buscando nichos nuevos y consolidando aquellos ya identificados (ver Anexo I - Rec. 4 de la CPE previa).** Con el objetivo de crear más oportunidades para apoyar a empresas privadas, el BID y el BID Invest deben trabajar conjuntamente y en colaboración con el GdB para identificar los retos que enfrenta el sector privado y cómo cada parte del Grupo puede contribuir a superarlos. Por ejemplo, abordando reformas estructurales que mejoren el clima de negocios e incentiven la inversión privada.



01

El contexto del
Programa de
País 2016-2020

1.1 Bolivia es un país de ingresos medio-bajos con casi 11,5 millones de habitantes y una fuerte dependencia de la producción y exportación de hidrocarburos. La actividad económica ha crecido, en promedio, un 4% anual desde el año 2000, aumentando su PIB per cápita un 60% en términos reales. Luego de alcanzar un récord de crecimiento en 2013 (6,8%), este se ha desacelerado levemente, en línea con la caída del precio de los hidrocarburos, ubicándose nuevamente en alrededor del 4% anual. Las exportaciones de bienes y servicios del país (casi un 80% de las cuales se originan en hidrocarburos e industrias extractivas) pasaron de representar el 42% del PIB en promedio anual, entre 2011 y 2014, al 25% entre 2015 y 2019². La expansión del gasto público ha sido uno de los motores del crecimiento de la economía boliviana desde 2005. Pero la caída de los ingresos por hidrocarburos ha resultado en un incremento del déficit de sector público no financiero que, en 2018, alcanzó el 8,1% del PIB, quinto año consecutivo con un saldo negativo y el más alto desde 2002³.

A. Desafíos de desarrollo

1.2 El crecimiento económico ha contribuido a la disminución de la tasa de pobreza (que pasó del 66% en 2000 al 34,6% en 2018) y de pobreza extrema (del 45% al 15%)⁴. A pesar de las mejoras, Bolivia continúa siendo el país con el PIB per cápita más bajo de la Comunidad Andina⁵. Durante este mismo período también ha disminuido la desigualdad: el índice de Gini pasó de 62 a 43⁶, por debajo del promedio de América Latina de 46⁷. No obstante, los retos de disparidad entre zonas rurales y urbanas y grupos étnicos persisten. Más del 60% y el 40% de la población indígena y rural aún se encuentra por debajo de las líneas de la pobreza y de la pobreza extrema, respectivamente, porcentajes ambos muy superiores al del promedio nacional⁸.

1.3 A pesar del aumento en el gasto público y de los avances en los indicadores sociales de educación, salud y seguridad social, los desafíos persisten. El gasto social del gobierno general representó el 22% del PIB en 2016, y se orientó principalmente a educación, salud y protección social⁹, apoyando la reducción de

2 (INE s.f.).

3 (BCB s.f.).

4 (INE s.f.) Encuesta de Hogares 2005-2018

5 (CEPAL 2019a). Considerando los países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

6 (INE s.f.).

7 (CEPAL 2019a). Un coeficiente de Gini de 1 (o 100%) representa máxima desigualdad.

8 (UDAPE s.f.).

9 (UDAPE s.f.).

la pobreza. En educación, en los últimos 15 años, tanto la oferta como la demanda educativa en la zona rural se ha incrementado sustancialmente. Como resultado se han producido avances en matriculación escolar en los niveles primarios y secundarios, inclusive para niños indígenas y cerrando brechas de género¹⁰. En salud, entre 2008 y 2016 la tasa de mortalidad en la niñez menor a cinco años disminuyó en un 54%; también se produjeron avances en la reducción de la prevalencia de talla baja para la edad¹¹. No obstante, la tasa de mortalidad materna asciende a 155 por cada 100.000 nacimientos, la tercera más elevada en ALC¹². La economía sigue presentando un alto grado de informalidad y la cobertura de la seguridad social contributiva apenas alcanza a un 28% de los asalariados en el sector privado, la tasa más baja de América Latina¹³. Por otra parte, Bolivia se encuentra en la posición 102 (de 160 países) en desigualdad entre mujeres y hombres¹⁴. Además, en 2016 el 75% de las mujeres (casadas o unidas y mayores de 15 años) reportaron haber sufrido algún tipo de violencia en el transcurso de su relación¹⁵.

- 1.4 El acceso a servicios básicos, sobre todo en el medio rural, sigue siendo limitado. En 2018, más del 17% y el 31% de la población nacional aún carecía de acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento, respectivamente. Dicha proporción ascendía al 29% y el 59% en zonas rurales¹⁶. Las dificultades de acceso a energía eléctrica también afectan en forma desproporcionada a las zonas rurales: más de una quinta parte de los hogares carece de acceso a electricidad en sus viviendas, lo que contrasta con una cobertura cercana al 100% en zonas urbanas¹⁷.
- 1.5 Por varios factores, el país enfrenta retos de productividad, la cual ha estado estancada desde la década de 1960. La actividad económica está concentrada en sectores de baja productividad como la agricultura y los recursos naturales, y predominan las pequeñas empresas informales con limitado potencial de crecimiento¹⁸. Además, Bolivia sigue presentando altos costos logísticos y rezagos en infraestructura que afectan su desarrollo

10 (BID 2015).

11 (INE 2016).

12 (CEPAL s.f.). Según datos del INE y MINSA, la “razón de mortalidad materna” en 2011 fue de 160 por 100 mil nacidos vivos.

13 (OIT 2018).

14 (PNUD 2018).

15 (INE 2017).

16 (INE)-Encuestas de Hogares. Las estimaciones de cobertura varían según diferentes fuentes.

17 (INE s.f.).

18 (CEPB 2016). Alrededor del 95% de empresas en el país son PyMEs.

comercial¹⁹. El gasto en Investigación y Desarrollo fue del 0,16% del PIB (2009)²⁰, comparado con el 0,71% para ALC, lo que perjudica la capacidad de innovación del país²¹.

- 1.6 El clima para hacer negocios en el país es poco propicio para la inversión privada²². Desde 2006, Bolivia ha priorizado la inversión pública y la demanda interna como principales factores de crecimiento económico, lo que ha redundado en una reducción de la inversión privada. Esta pasó de US\$586 millones, en 2005, a US\$3 millones, en 2018; mientras la inversión pública pasó de US\$629 millones a US\$4.458 millones en el mismo periodo²³. Asimismo, la inversión extranjera directa neta ha caído en los últimos años, pasando del 2,7% del PIB, promedio entre los años 2005 y 2014, al 1,3% entre 2015 y 2018. Algunos de los factores que afectan a la inversión privada son restricciones de mercado, un marco regulatorio costoso y desigual para los negocios y las políticas laborales²⁴.
- 1.7 Bolivia es uno de los países de América Latina con mayor vulnerabilidad al cambio climático (CC), incluyendo eventos climáticos extremos como inundaciones, sequías, heladas y deslizamientos²⁵. Sin embargo, se encuentra en la posición 161 (de 191 a nivel global) en cuanto al grado de preparación para enfrentar estos desastres, de acuerdo con la Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame. A modo de ejemplo, las intensas lluvias de 2019 dejaron como saldo 94 municipalidades bajo “estado de desastre” y 28 bajo “estado de emergencia”, y un total de 33.365 familias damnificadas²⁶. Otro factor importante en términos de vulnerabilidad al CC, es la desaparición de glaciares en Bolivia, lo cual llevará a serios problemas en cortes de agua, riesgos de sequías y degradación del medio ambiente²⁷.

19 Un estudio de 2016 de la Asociación Latinoamericana de Integración encuentra que Bolivia enfrenta costos de transporte equivalentes a 8,4% del valor comercializado, superior al promedio regional del 6,3%.

20 Último dato disponible (Banco Mundial 2019).

21 El Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial posiciona a Bolivia en el puesto 124 (de 190) en capacidad de innovación.

22 Para el 2019, Bolivia ocupa el puesto 156 de 190 economías evaluadas para el índice Doing Business del Banco Mundial, solamente por arriba de Surinam, Haití y Venezuela en ALC.

23 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas s.f.)

24 Por ejemplo, aumentos salariales y aguinaldos de forma centralizada, cuya negociación excluye a empleadores, y dificultades para los despidos. También, la “Ley de Empresas Sociales”, adoptada en 2018, permite la adquisición, por parte de los empleados, de empresas en “dificultades”, lo que ha aumentado las inquietudes sobre la seguridad de las inversiones en el país.

25 (Eckstein, Hutfils and Wings 2019).

26 (VIDECI 2019).

27 (UNFCCC 2007).

- 1.8 Aunque el país ha mejorado sus instituciones, todavía persisten retos de gestión pública a nivel central y subnacional. En 2014, Bolivia había subido a la posición 90 (entre 144 países) en el pilar de instituciones del índice del Foro Económico Mundial de Competitividad Global²⁸. Sin embargo, durante el período de evaluación, Bolivia empeoró en el índice cayendo, en 2019, a la posición 134 entre 141 países. Además del gobierno central, el nivel del servicio civil de los gobiernos subnacionales es bajo²⁹. Aún más, en el índice del Estado de Derecho del World Justice Project (2018), Bolivia se encuentra en la posición 106 de 113 países, y solo el 23% de los bolivianos tienen confianza en el poder judicial³⁰.
- 1.9 Finalmente, Bolivia enfrenta un proceso de urbanización que genera desafíos de servicios y de integración hacia los nuevos migrantes. Mientras que en 1990 la población urbana representaba el 56% del total, en 2018 alcanzó el 70% (el promedio de América Latina es del 81%). Las proyecciones sugieren que esta tendencia se consolidará en las próximas décadas e irá convergiendo hacia el promedio regional (en torno a 90%)³¹, más o menos a finales de siglo. La creciente urbanización conlleva múltiples desafíos, que incluyen un aumento de la demanda de viviendas y la provisión de bienes y servicios públicos como agua potable y saneamiento, transporte público, salud y educación, que de no ser atendidos en forma anticipada e integral pueden constituirse en una limitante para el crecimiento económico y el progreso social en el mediano y largo plazo.
- 1.10 Actualmente el país se encuentra en un período de transición caracterizado por una gran incertidumbre. Luego de 14 años, en noviembre de 2019, el gobierno del Movimiento al Socialismo dejó el poder después de unas elecciones polémicas celebradas en octubre de ese mismo año. Durante su mandato, el modelo productivo del país se caracterizó por un creciente rol del sector público en la economía y por una nueva constitución³². Las próximas elecciones se celebrarán en la segunda mitad del 2020³³. La división de preferencias sociopolíticas entre los distintos partidos que aspiran al

28 Bolivia se encontraba en la posición 136 entre 139 países en 2010.

29 Un factor importante es que el 80% de los recursos fiscales de los municipios proviene de transferencias del gobierno central, incidiendo en la recaudación de impuestos propios y del gasto.

30 Latinobarómetro (2015 y 2018).

31 (CEPAL 2019b).

32 En 2009 se promulga una nueva Constitución que identifica al país como un estado plurinacional. En 2010 con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización se distribuyen competencias a nivel central y gobiernos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesino.

33 Todavía no se ha fijado la fecha.

Gobierno, sumado al inevitable cambio de liderazgo que ocurrirá luego de las elecciones, crean incertidumbre sobre cuáles serán las prioridades de política a partir de 2020. A estos elementos generadores de incertidumbre, hay que sumar la pandemia global del COVID-19, que ya ha tenido impactos negativos en la economía mundial.



02

El programa
del Grupo BID
con Bolivia,
2016-2020

A. Relevancia de la estrategia del BID con Bolivia 2016-2020

- 2.1 El Gobierno de Bolivia (GdB) articuló sus prioridades de desarrollo en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020. El PDES es parte de la Agenda Patriótica 2025 que el Gobierno desarrolló en un contexto de caída de precios de hidrocarburos, resultando en un escenario macroeconómico menos favorable que en el pasado. En este contexto el PDES estableció ocho objetivos principales (ver Cuadro 2.1) y propuso 68 metas y 340 resultados para ser logrados hasta el 2020.
- 2.2 Las áreas prioritarias y los objetivos estratégicos de la EBP para el periodo 2016-2020 se alinearon con los objetivos del PDES y los desafíos de desarrollo. No obstante, tres de los objetivos estratégicos y los resultados esperados asociados fueron demasiados amplios y no realistas para atribuir al programa. Basada en un diagnóstico del Documento de Desafíos para el Desarrollo de 2015 (CDC, por sus siglas en inglés) y en diálogo con el GdB, la EBP presentó tres áreas prioritarias y objetivos estratégicos asociados: (i) *aumentar la productividad y diversificación de la economía*, (ii) *cierre de las brechas sociales*, y (iii) *mejorar la efectividad de la gestión pública*, los cuales estuvieron ampliamente alineados con el PDES 2016-2020 (Cuadro 2.1)³⁴. En general, las áreas prioritarias y sus objetivos estratégicos dieron continuidad a los sectores prioritarios de la EBP anterior³⁵. Sin embargo, algunos objetivos, como *generar un entorno favorable a la formalización y el crecimiento empresarial*, y *mejorar la efectividad de la gestión pública* no contaron con resultados esperados suficientemente enfocados³⁶; mientras que no fue realista atribuir el objetivo estratégico de reducir la pobreza extrema al programa. Finalmente, la EBP también contempló el Plan de Negocios 2016-2019 de BID Invest y la Visión Renovada del Sector Privado³⁷, pero no proponía objetivos explícitos para la ventanilla privada del Grupo BID.

34 En contraste con las EBP anteriores, no incluyó áreas transversales o de diálogo.

35 Los siete sectores prioritarios fueron: (i) transporte, (ii) agua y saneamiento, (iii) energía, (iv) desarrollo infantil temprano, (v) salud, (vi) educación y (vii) fortalecimiento de la gestión pública.

36 Por ejemplo, *mejorar el clima de negocios*, *aumentar la formalidad de la economía* y *mejorar la efectividad de la gestión pública*.

37 El plan de negocios de la CII planteaba cinco áreas de apoyo: i) infraestructura (energía y transporte); ii) asociación con intermediarios financieros; iii) acceso de las MIPYMEs a financiamiento; iv) desarrollo de capacidades y experiencia en los sectores corporativos; y v) apalancamiento adicional de productos, servicios y soluciones.

Cuadro 2.1. Prioridades sectoriales en la EBP 2016-2020

Áreas prioritarias de la EBP	Objetivos estratégicos de la EBP	Objetivos del Gobierno (PDES 2016-2020)
<p>1. Aumentar la productividad y diversificación de la economía</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. • Promoción de la innovación. • Generar un entorno favorable a la formalización y crecimiento empresarial (principalmente de las micro, pequeñas y medianas empresas). • Reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y al cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituirse en centro de integración energética y caminera. • Cambio de la matriz productiva. • Soberanía alimentaria, ambiental, científica y tecnológica.
<p>2. Cierre de las brechas sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la pobreza extrema con énfasis en zonas rurales, población indígena y menores de 15 años. • Ampliar la cobertura de agua y saneamiento, principalmente en áreas periurbanas y rurales. • Ampliar el acceso y la calidad de los servicios sociales con énfasis en salud y protección social y un enfoque de género e interculturalidad. • Inserción laboral de mujeres y poblaciones indígenas y afrodescendientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erradicación de la pobreza extrema. • Universalización de los servicios básicos ampliando la cobertura de agua potable, saneamiento básico, gas domiciliario, energía eléctrica y telecomunicaciones. • Acceso a vivienda para una vida digna. • Implementar el servicio de salud universal y construir, ampliar y equipar establecimientos de salud de 4º, 3er y 2º nivel. • Acceso universal a la educación y el fortalecimiento del sistema educativo.
<p>3. Mejorar la gestión pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la efectividad de la gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soberanía y transparencia en la gestión pública.

Fuente: EBP 2016-2020.

2.3 En la EBP 2016-2020, el Banco propuso un marco de financiamiento muy ambicioso dados los montos aprobados anteriormente y los retos en gestión pública que afectan la capacidad de ejecutar préstamos. La EBP propuso US\$3.167 millones de aprobaciones de préstamos con garantía soberana (CGS), casi tres veces las aprobaciones del período anterior (US\$1.280 millones). Además del incremento de aprobaciones, se estimó que los desembolsos anuales se acelerarían a un ritmo de US\$557,8 millones en 2020. Las proyecciones supusieron una mezcla de recursos del capital ordinario (CO) y concesionales del 85% y 15%³⁸ respectivamente.

³⁸ La EBP destacó que la capacidad para lograr los montos de aprobaciones y desembolsos proyectados dependía de la sostenibilidad de la deuda, el desempeño económico y la capacidad de ejecución por las contrapartes nacionales.

2.4 La EBP también destacó tres riesgos potenciales en la implementación del programa del Banco: el ciclo económico³⁹, los desafíos institucionales⁴⁰ y el clima de negocios. Sin embargo, las medidas propuestas para mitigarlos no fueron suficientes. Para minimizar estos riesgos el Banco propuso medidas muy generales: mejorar los niveles de productividad de la economía; fortalecer la capacidad para la gestión de riesgo de desastres naturales; apoyar el fortalecimiento de la capacidad; y propiciar la coordinación de las entidades nacionales y subnacionales de quienes el Banco depende para la ejecución de muchos proyectos. Además, propuso dar seguimiento y monitoreo a las iniciativas legislativas que buscan actualizar el marco regulatorio en varios sectores de la economía y fomentar la inversión. Estos riesgos son persistentes y también fueron reconocidos en las recomendaciones de la CPE anterior (ver Anexo I).

B. Relevancia del programa aprobado

2.5 Durante este periodo, Bolivia se graduó de fondos concesionales⁴¹, terminando en 2020 con un volumen de aprobaciones mayor al periodo anterior pero menor que lo propuesto en la EBP. Desde 2016, el Banco aprobó 23 préstamos CGS por US\$1.944 millones y 65 cooperaciones técnicas (CT) por US\$21 millones (Cuadro 2.2). El 63% de las aprobaciones de préstamos CGS se canalizaron mediante préstamos de inversión, y el resto a través de préstamos programáticos basados en políticas (PBP, por sus siglas en inglés). Se prevé que las aprobaciones para el resto de 2020 serán de US\$635 millones⁴². En monto, las aprobaciones de préstamos CGS aumentaron un 11% con respecto al quinquenio anterior, pero se redujeron en número (pasando de 25 a 23), lo que resulta en un valor promedio por operación superior (US\$84,5 millones). El programa también incluyó una cartera heredada⁴³ de 27 préstamos CGS aprobados por un total de

39 La alta dependencia del país de los ingresos por hidrocarburos y la persistencia de precios bajos en las materias primas podría generar una desaceleración de la economía y desafíos fiscales y externos.

40 La incorporación activa de los gobiernos subnacionales en la ejecución de las operaciones del Banco conduce a procesos complejos de negociación interinstitucionales que pueden causar retrasos en la ejecución de las operaciones.

41 Durante 2016-2018 la mezcla de CO y fondos concesionales fue del 85%-15%, en línea con las proyecciones del marco de financiamiento. En 2019, Bolivia se graduó de fondos concesionales, con lo que los préstamos aprobados desde entonces son financiados 100% con fondos de CO.

42 BID. Enterprise Data Warehouse. Estimación posterior a la confirmación de casos de COVID-19 en Bolivia.

43 Definidas como operaciones aprobadas antes del periodo de evaluación, pero activas durante el periodo.

US\$1.528 millones, de los cuales US\$1.037 millones restaban por desembolsar a inicios de 2016 (ver Cuadro II.1 en Anexo II). Al principio del periodo también se encontraban activas seis operaciones de financiamiento de inversión no reembolsables, con US\$83 millones por desembolsar, y 48 CTs con US\$6,3 millones por desembolsar.

Cuadro 2.2. Operaciones CGS aprobadas 2016-2020 por objetivo estratégico

Área prioritaria	Objetivos estratégicos	Préstamos programáticos			Préstamos de inversión			Cooperación técnica		
		Nº	Monto		Nº	Monto		Nº	Monto	
			US\$M	%		US\$M	%		US\$M	%
Aumentar la productividad y diversificación de la economía	Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad	2	\$172	24%	6	\$485	39%	18	\$5	24%
	Generar un entorno favorable a la formalización y crecimiento empresarial	0	\$0	0%	1	\$26	2%	2	\$0,4	2%
	Promoción de la innovación	0	\$0	0%	0	\$0	0%	2	\$1	7%
	Reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y al cambio climático	3	\$340	48%	2	\$70	6%	6	\$2	9%
	Subtotal			73%			47%			43%
Cierre de las brechas sociales	Reducir la pobreza extrema con énfasis en zonas rurales, población indígena, y menores de 15 años	0	\$0	0%	0	\$0	0%	1	\$1	2%
	Ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento, principalmente en zonas rurales	2	\$190	27%	4	\$331	27%	9	\$3	13%
	Ampliar el acceso y la calidad de los servicios sociales	0	\$0	0%	1	\$275	22%	13	\$4	20%
	Inserción laboral de mujeres y población indígena	0	\$0	0%	1	\$40	3%	3	\$1	4%
	Subtotal			27%			52%			40%
Mejorar la efectividad de la gestión pública	Mejorar la efectividad de la gestión pública	0	\$0	0%	1	\$15	1%	11	\$4	18%
	Subtotal			0%			1%			18%
Total		7	702	100%	16	\$1.243	100%	65	\$21	100%

Fuente: OVE con datos de Data Warehouse con corte al 31 de enero de 2020. La suma puede no dar exacta por redondeo de decimales.

2.6 Con respecto a la cartera sin garantía soberana (SGS), el clima de negocios no favoreció la participación privada, dificultando así contar con un portafolio SGS significativo. El Grupo BID⁴⁴ aprobó solo dos operaciones SGS: una en telecomunicaciones y otra corporativa, por US\$50 millones durante el periodo de evaluación. Además, aprobó seis

44 En 2016 el Grupo BID consolidó todas sus ventanillas del sector privado bajo la Corporación Interamericana de Inversión (CII, ahora BID Invest), la cual heredó las operaciones del Departamento de Finanzas Estructuradas y Corporativas (SCF por sus siglas en inglés) y Oportunidades para la Mayoría (OMJ por sus siglas en inglés). Los datos para las operaciones SGS provienen de Analitika.

facilidades de financiamiento para comercio al exterior (TFFP, por sus siglas en inglés), de las cuales tres corresponden a préstamos por US\$25 millones y tres a garantías por US\$24,7 millones. La cartera SGS también incluyó ocho operaciones heredadas⁴⁵ por valor de US\$21,5 millones, que principalmente incluyeron operaciones corporativas.

- 2.7 El programa del Grupo BID estuvo alineado temáticamente con los retos de desarrollo del país, el PDES y la EBP, pero no estuvo suficientemente alineado con algunos objetivos para hacer una contribución a los resultados esperados. Todos los préstamos en el portafolio (nuevos y heredados) estuvieron alineados temáticamente con, por lo menos, un objetivo estratégico de la EBP 2016-2020 (ver Cuadro III.1 en Anexo III). La mayor proporción de montos aprobados durante el período (US\$1.102 millones) se destinó a *aumentar la productividad y diversificación de la economía, seguido por el cierre de brechas sociales*, con US\$844 millones, mientras que *mejorar la efectividad de la gestión pública* contó con solo US\$19 millones (Cuadro 2.2). Igualmente, el porcentaje más importante de recursos por desembolsar del portafolio heredado se alineó con el área estratégica de productividad y diversificación de la economía (55%), seguido por brechas sociales (35%) y gestión pública (10%). Sin embargo, en algunos objetivos, el programa no estuvo alineado con los resultados esperados. Por ejemplo, solo hubo un préstamo nuevo para los objetivos de *promoción de la innovación y mejorar la efectividad de la gestión pública*. Además, el portafolio contó con solo cuatro CTs para contribuir al resultado de *reducir la violencia contra la mujer*, aunque hubo acciones transversales de género y diversidad en algunas operaciones (ver Recuadro III.1 en Anexo III). Por otra parte, el portafolio de nuevos préstamos de agua y saneamiento (AyS) terminó enfocado en zonas urbanas mientras el objetivo y los resultados esperados se enfocaban en zonas rurales.
- 2.8 Comparado con el periodo anterior, las aprobaciones CGS cambiaron su composición con respecto a los sectores y se concentraron en la ampliación de la cobertura de AyS y en la reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y al cambio climático (CC), atendiendo importantes desafíos de desarrollo (Gráfico 2.1). Se observa una reorientación de las operaciones hacia inversiones en los sectores de AyS y medio ambiente y desastres naturales, que pasaron de representar el 26% del valor total del portafolio, en el periodo 2011-2015, al 56% en el periodo de evaluación. La cartera de medio ambiente

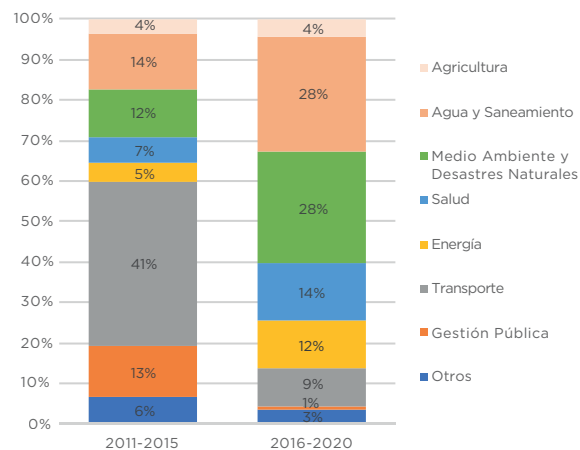
45 Operaciones que habían sido aprobadas antes del periodo de evaluación y tuvieron desembolsos durante el periodo de esta CPE o en las que se realizó, o debería haberse realizado, un informe ampliado de supervisión (XSR, por sus siglas en inglés) durante el período de evaluación.

y desastres naturales, como proporción del monto total de préstamos de inversión aprobados en Bolivia, es la más alta del Banco y se alinea con la creciente vulnerabilidad del país a eventos climáticos extremos. En AyS, a pesar de que la EBP propusiera un enfoque orientado al ámbito rural, las operaciones nuevas del sector se han focalizado principalmente a ampliar el servicio en áreas urbanas y periurbanas, respondiendo en parte al problema de sequía que enfrentó el país en 2016 y la tasa creciente de urbanización. En contraste, los préstamos al sector transporte disminuyeron del 41% al 9%, con respecto al periodo anterior. Sin embargo, el sector transporte fue también el que mayor saldo por desembolsar tenía al comienzo del periodo (47% del total).

Gráfico 2.1

Composición de aprobaciones por sectores

Fuente: OVE con datos de Data Warehouse.



Nota: La categoría "Otros" incluye los sectores de educación, desarrollo y vivienda urbana, inversiones sociales y turismo sostenible.

2.9 La mezcla de instrumentos fue relevante para los objetivos estratégicos. A través de los PBP se dio continuidad y profundidad a algunas reformas iniciadas en la estrategia previa; mientras que los préstamos de inversión se orientaron a implementar acciones en sectores prioritarios, reducir brechas de infraestructura y acompañar la implementación de los PBPs⁴⁶. La cartera del BID en Bolivia está compuesta mayoritariamente por préstamos de inversión, con una creciente participación de PBPs que han apoyado reformas prioritarias del Gobierno y cuya profundidad aumentó entre las primeras y segundas operaciones⁴⁷. Por ejemplo, dos series

46 Entre 2011 y 2014 la cartera del BID en Bolivia estuvo compuesta mayoritariamente por préstamos de inversión (US\$928 millones, 69% del monto aprobados CGS y SG) concentrados en los sectores de infraestructura y sociales. El 26% fueron PBP (mitad para agua y transporte, y mitad para efectividad del gasto público y descentralización. El 4% restante fue en préstamos del sector privado.

47 OVE determinó la profundidad de las condiciones de los PBPs aplicando la metodología presentada en su Informe Anual de 2015 (RE-485-8). El "análisis de profundidad" busca capturar qué tan crítica es una reforma. Alta: si la medida es estructural y puede generar cambios de largo plazo en el contexto institucional y de política pública.

de PBPs apoyaron importantes procesos de reforma, como el fortalecimiento de la gestión ambiental y la gestión de riesgos de desastres (GRD) frente a la vulnerabilidad al CC del país. Otros, en transporte y AyS, dieron continuidad a reformas apoyadas en el periodo previo; mientras, en energía, el PBP apoyó la diversificación de la matriz energética. En total, los PBPs apoyaron reformas prioritarias asociadas a tres de los nueve objetivos estratégicos de la EBP⁴⁸. Además, todas las series han aumentado la profundidad de las reformas entre la primera y segunda operación, con la excepción de una serie de medio ambiente (BO-L1104 y BO-L1107), cuya primera operación tuvo un alto porcentaje de condiciones de media y alta profundidad (ver Cuadro 2.3). Cabe destacar también que, en varios casos, los PBPs se acompañaron de préstamos de inversión y CTs.

Cuadro 2.3. Porcentaje de las condiciones impulsadas por los PBPs de alta o media profundidad estructural

Sector	% de condiciones de alta o media profundidad	
	Operación 1	Operación 2
Transporte	BO-L1089 (2014)	BO-L1112 (2017)
	23%	63%
Energía	BO-L1189 (2018)	Operación 2*
	33%	100%
Desastres naturales y CC	BO-L1104 (2015)	BO-L1107 (2016)
	74%	59%
	BO-L1183 (2017)	BO-L1199 (2019)
	55%	89%
Agua y Saneamiento	BO-L1074 (2012)	BO-L1100 (2016)
	8%	48%
	BO-L1200 (2019)	Operación 2*
	27%	67%

*Programas sombreados indican operaciones pendientes de aprobación.

Fuente: Análisis OVE de las matrices de condiciones de los PBPs.

2.10 Aunque, comparado con el periodo anterior, se redujera el monto promedio anual aprobado, que pasó de US\$6 millones a US\$5 millones, las 65 CTs aprobadas por el Banco fueron importantes para facilitar el diseño y la implementación de proyectos. La mayoría de los fondos de este periodo

Media: si la medida tiene efectos inmediatos (pero no duraderos) y estos efectos son importantes. Baja: si la medida en sí misma no puede generar un cambio significativo, pero puede servir como paso previo para hacerlo. La profundidad no necesariamente señala la importancia de una condición en el logro de los objetivos del programa.

48 Los objetivos fueron *mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y al CC y ampliar la cobertura de AyS, principalmente en zonas rurales.*

correspondió a CTs de apoyo al cliente (US\$11 millones)⁴⁹, seguidas por CTs de apoyo operativo (US\$8,4 millones) y de investigación y difusión (US\$0,7 millones). Las CTs de apoyo operativo y gran parte de los fondos Plan de Acción C y D fueron destinados a fortalecer la capacidad del gobierno para ejecutar los préstamos y a implementar reformas asociadas con los PBPs. Las CTs de apoyo al cliente brindaron apoyo a entidades públicas de nivel central y descentralizado, como por ejemplo estudios técnicos y elaboración de planes estratégicos sectoriales (en los Anexos IV y V se ofrecen ejemplos). Además, las CTs ofrecidas por el Banco fueron reconocidas como una ventaja comparativa con relación a los otros bancos multilaterales, que no cuentan con el mismo volumen de recursos no reembolsables. Por ejemplo, la CAF aprobó US\$7 millones en CTs entre 2016 y 2018⁵⁰; FONPLATA, entre 2016 y 2019, aprobó tres operaciones de CT por valor de US\$198.000 y el BM, durante el mismo periodo, solamente tuvo una operación de CT por US\$300.000. A estima del Gobierno, las CTs, junto con el acompañamiento de los especialistas, son factores que favorecen al Banco como socio, con respecto a otros organismos multilaterales, cuando la operación requiere de más acompañamiento, como sucede en el caso de las operaciones con riesgos ambientales y sociales.

- 2.11 Durante el periodo de la evaluación, el Grupo BID participó activamente en la coordinación de apoyo con otros socios internacionales y jugó un rol importante de movilización de recursos financieros. Junto a otros 23 cooperantes multilaterales y bilaterales, el Grupo BID es miembro del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS), que apoya al GdB en la coordinación y armonización de la cooperación internacional. El Grupo BID participa activamente con los otros cooperantes en subgrupos del GruS que facilitan la coordinación de apoyo al nivel sectorial y temático⁵¹. Además, el Grupo BID ayudó a movilizar recursos de otros socios por casi US\$20 millones en CTs .

49 Las CTs de apoyo al cliente incluyeron fondos Plan de Acción C y D, que se utilizaron principalmente para la preparación o ejecución de proyectos y actividades de desarrollo de capacidades. En el período de evaluación, Bolivia recibió US\$ 2,2 millones bajo este Plan. La mayoría de los fondos se destinaron a consultorías para la preparación o ejecución de proyectos (66%), que incluyeron talleres de arranque con agencias ejecutoras, asesoramientos para ejecutores en diferentes temáticas y apoyo a la supervisión de proyectos (ver Gráfico II.2 en Anexo II para ver la distribución del uso de los fondos).

50 No hay datos públicos para las cifras de 2019.

51 Actualmente son ocho subgrupos: salud; educación; género; infraestructura; energía; agua, cuencas y riesgos; desarrollo productivo y urbano.

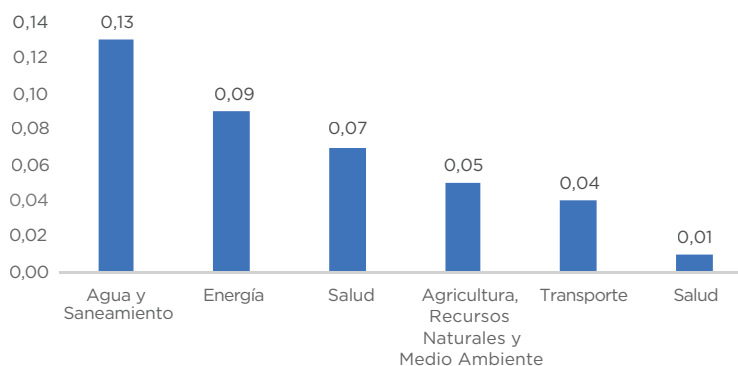
C. Contribución financiera

2.12 En los últimos años el Grupo BID ha financiado una proporción importante de la inversión pública en varios sectores (Gráfico 2.2). Los desembolsos de los préstamos de inversión del Grupo BID han sido equivalentes a porcentajes significativos del gasto público de inversión en los sectores de AyS, energía y salud. Por ejemplo, en AyS, los aportes del Grupo BID fueron equivalente al 13% de la inversión pública en el sector. En 2019, el Grupo BID financió el 29% del presupuesto de la Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua (EMAGUA) (ejecutor de varios proyectos con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA)), siendo la segunda fuente más importante de recursos externos para la institución (después de la CAF con 34%)⁵².

Gráfico 2.2

Ratio - Desembolsos BID / Inversión Pública 2010-2017

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y OVE, en base al Data Warehouse Grupo BID.



Nota: Presupuesto ejecutado. Los desembolsos del BID incluyen préstamos de inversión y operaciones de inversión no reembolsables.

2.13 Durante el periodo evaluado, el Banco aumentó el promedio anual desembolsado y redujo la antigüedad de la cartera. El monto promedio anual desembolsado fue de alrededor de US\$437 millones, en contraste con un promedio de US\$257 millones durante el periodo 2011-2015. Los préstamos de inversión continúan representando una mayor proporción en los desembolsos, aunque su proporción disminuyó durante este periodo. La mayor parte de desembolsos realizados durante este periodo corresponden a préstamos de inversión heredados, que a inicios del periodo aún tenían altos montos por desembolsar⁵³, y a PBPs, lo que redujo la antigüedad de la cartera. La creciente participación de préstamos programáticos también ayudó al aumento en los desembolsos (Gráfico 2.3).

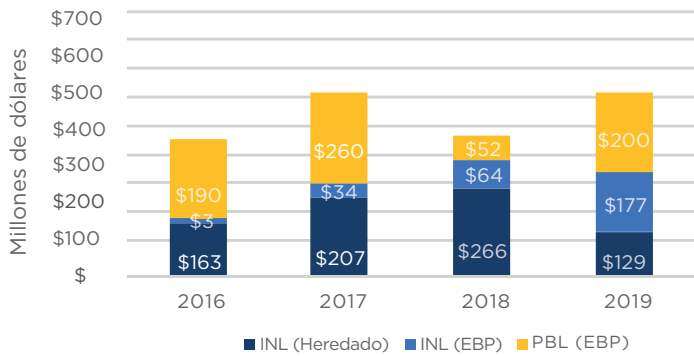
52 Fuente: EMAGUA. 2019. Ejecución Presupuestaria. http://www.emagua.gob.bo/sites/default/files/doc2018/Fuentes_de_financiamiento_vigentes.pdf.

53 Todos los 21 préstamos de inversión aprobados durante el periodo anterior (2011-2015) pasaron a ser cartera heredada en el periodo vigente. Además, seis préstamos de inversión aprobados antes del 2011 también pasaron a ser parte de la cartera heredada.

Gráfico 2.3

Desembolsos por tipo de instrumento 2016-2019

Fuente: OVE con datos del Data Warehouse



2.14 Durante el periodo evaluado, el Grupo BID se convirtió en la entidad financiera internacional con el mayor volumen de aprobaciones de préstamos CGS. A finales de 2015, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) era el mayor acreedor externo del país (30% del total de la deuda externa), seguido por el BID (28%) y el Banco Mundial (BM) (12%)⁵⁴. Tanto la CAF como el BM disminuyeron el número y el monto de préstamos aprobados en comparación con el ciclo previo, mientras que las aprobaciones del BID crecieron (Gráfico 2.4). Como consecuencia, el BID ahora se constituye como el principal acreedor externo de Bolivia con US\$3.354,9 millones (30% del total de la deuda). Le siguen en importancia la CAF (23,1%), la República Popular de China (9,3%), el BM (8,4%) y FONPLATA (2,5%)⁵⁵. El apoyo directo de Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) al sector privado sigue siendo limitado, debido, en parte, a la demanda limitada de préstamos en moneda extranjera y a regulaciones del BCB, presentes durante este periodo, que imponían comisiones a las transferencias de recursos al exterior⁵⁶. BID Invest contó con la gran mayoría de volumen (Gráfico 2.5), aunque por debajo del periodo anterior⁵⁷.

54 Informe de la Deuda Externa, diciembre 2015. BCB.

55 Títulos de deuda emitidos por el Gobierno son el 18%. Cifras a diciembre de 2019. Informe de la Deuda Externa Pública, BCB.

56 En marzo de 2017 el BCB aumenta la comisión por transferencias de recursos al exterior del 1,6% al 2%, con el fin de prevenir las salidas de capitales y de dejar espacio para que la política monetaria mantenga su orientación expansiva. Esta medida se retiró el 1 de enero de 2020.

57 En el periodo anterior, BID Invest seguía apoyando directamente a PyMES, primordialmente a través del programa Finpyme. Estos apoyos han sido descontinuados en toda la región debido a la falta de una ventaja comparativa del Banco para atender a este tipo de beneficiario.

Gráfico 2.4

Aprobaciones CGS otras IFIs

Fuente: Elaboración propia usando bases de datos de IFIs. Cifras al 31 de diciembre de 2019.

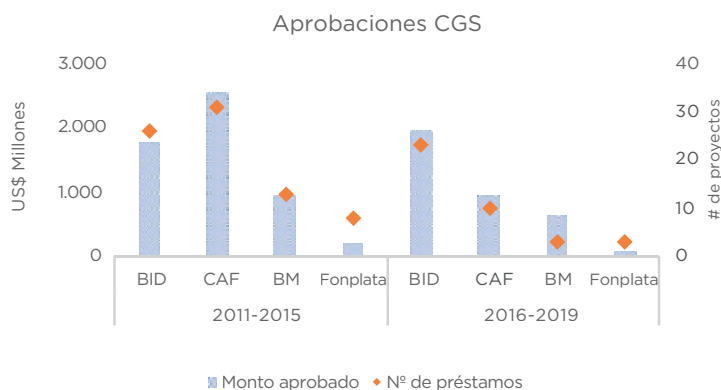
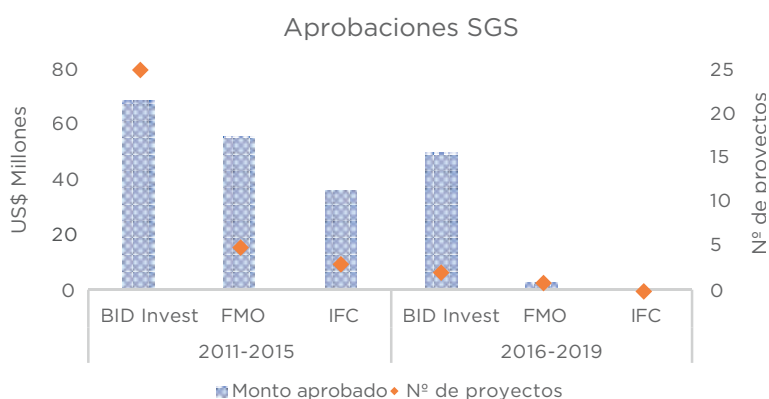


Gráfico 2.5

Aprobaciones SGS otras IFIs

Fuente: Elaboración propia usando bases de datos de IFIs. Cifras al 31 de diciembre de 2019.



D. Implementación del programa del país

2.15 Los tiempos de preparación⁵⁸ y ejecución de las operaciones de inversión en Bolivia son superiores al promedio del Banco, países con financiamiento concesional y países comparables⁵⁹. El tiempo promedio de preparación de una operación de inversión en Bolivia es de 15 meses, mientras que el promedio del Banco y países comparables es de 11 meses, y el de países con financiamiento concesional de 13 meses⁶⁰ (ver Gráfico II.5 en Anexo II). En cuanto al tiempo de ratificación, el país tarda menos que el promedio de países con requerimiento de

58 Desde el momento del registro hasta la aprobación.

59 El grupo de países comparables incluye aquellos con Ingreso Nacional Bruto (PPA dólares internacionales) entre US \$50 y US \$100 billones: Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay.

60 Los tiempos de preparación de PBPs en Bolivia son ligeramente inferiores a los préstamos de inversión (14 meses) pero siguen siendo más altos que el promedio del Banco (11 meses) y de países similares (12 meses).

ratificación parlamentaria para préstamos⁶¹. En relación con el periodo anterior (2011-2015), el tiempo promedio de preparación de un préstamo de inversión durante la EBP actual aumentó un 11%, en parte porque desde 2014 los países con fondos concesionales realizan su programación bianual y registran sus operaciones antes de iniciar su preparación formal⁶². En términos de ejecución, los préstamos aprobados en Bolivia durante el periodo evaluado toman más meses en desembolsar el primer 50% de los recursos en comparación con los tres grupos (ver Gráfico II.5 en Anexo II). Esto se evidencia en una mayor proporción de préstamos que requieren extensiones⁶³. Sin embargo, comparado con el periodo anterior, se tardó menos en desembolsar el primer 25%, pero tomó más tiempo ejecutar del 25% al 50% (un mes más en promedio).

2.16 En contraste, los costos de operación⁶⁴ mejoraron durante el periodo de la EBP debido, en parte, al mayor monto promedio aprobado. Durante este periodo, los costos de preparación de operaciones de inversión por millón aprobado llegaron a US\$3.670, por debajo del grupo de países similares (US\$6.101), países con financiamiento concesional (US\$4.707) y del Banco (US\$ 4.835). Además, se redujeron en un 29% con respecto al periodo anterior, debido, en parte, al aumento en el monto promedio de aprobaciones. Los costos de ejecución también son más bajos que para los tres grupos de comparación (ver Gráfico II.3 en Anexo II)⁶⁵.

2.17 La lenta ejecución de la cartera estuvo asociada a diversos retos de implementación, muchos de los cuales se mantienen con respecto al periodo anterior. Cerca del 90% de los préstamos de inversión ejecutados en la EBP presentaron algún reto de implementación (ver Cuadro II.2 en Anexo II). Entre los factores más comunes que afectaron a esta destacan la capacidad de la Unidad Ejecutora (UE) (64% de los proyectos), problemas con el diseño del proyecto (41%), dificultades con adquisiciones (49%) y cambios administrativos o de políticas (36%). Otras dificultades estuvieron relacionadas con la baja

61 Bolivia tarda cerca de cuatro meses entre aprobación y ratificación frente a los nueve meses del promedio de otros países como Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

62 Un ejemplo de esto es el único préstamo de inversión del sector de reforma y modernización del estado (BO-L1111) del periodo, cuyo registro y aprobación tomó cerca de cuatro años. Otro sector con altos tiempos de preparación es Energía con un promedio de año y medio.

63 Cerca del 65% de los préstamos de inversión heredados que terminaron de desembolsar durante el periodo requirieron de extensiones de cerca de un año.

64 El costo operativo se refiere a todos los costos asignados a cierto proyecto registrado en los sistemas del Banco (incluye preparación y ejecución). El análisis incluye los proyectos aprobados entre 2016 y 2020. OVE hace la distinción de costos de preparación y ejecución según fecha de aprobación.

65 El costo de ejecución fue de US\$25.574 en Bolivia 2016-2020, US\$35.158 en el BID, US\$36.696 en países con financiamiento concesional y US\$42.101 en países similares.

coordinación entre agencias y la baja capacidad de contratistas locales o proveedores (en el Recuadro 2.1 se relatan algunos ejemplos)⁶⁶. Muchos de estos desafíos se mantienen respecto al periodo anterior. Es el caso de la calidad de la preinversión, los problemas con las adquisiciones, la coordinación institucional y el manejo de temas ambientales y sociales⁶⁷. El hecho de que las operaciones siguen experimentando los mismos retos en la ejecución demuestra una falta de adaptación del diseño al contexto local.

2.18 Dados los retos citados, el apoyo técnico y operacional de los especialistas del BID y de las CTs ha sido importante para superarlos en los proyectos heredados. Según las agencias ejecutoras entrevistadas por OVE, el conocimiento técnico de los especialistas del BID ha sido esencial para la puesta en marcha, ejecución y supervisión de los proyectos, en especial para aquellas agencias ejecutoras que cuentan con poca experiencia con financiamiento internacional. Además, a través de las CTs, el Banco financió consultores, herramientas de planificación y desarrollo organizacional, así como estudios de preinversión para préstamos futuros, socioambientales y planes de desarrollo institucional y de seguimiento y evaluación. Sin embargo, todavía no hay evidencia suficiente para saber si estos esfuerzos han contribuido a la mejor ejecución de los proyectos aprobados durante este periodo. Además, dado que el enfoque del apoyo fueron las UEs es cuestionable que contribuyera de manera significativa al fortalecimiento de los ministerios (aunque, en algunos casos, los integrantes de las UEs apoyados por las CTs se incorporaron al plantel de los ministerios).

Recuadro 2.1. Principales factores que afectaron la implementación de la cartera durante el periodo

- **Capacidad de los recursos humanos de las UEs.** La alta rotación del personal (a nivel gerencial y técnico) afectó la eficacia de las UEs en algunos proyectos de medio ambiente y desastres naturales, agua y saneamiento, empleo y salud. Además, la falta de experiencia de las UEs (y en general del país) en proyectos relacionados, por ejemplo, con la infraestructura hospitalaria (especialmente para hospitales de segundo y tercer nivel) ocasionó retrasos en la fase inicial de las operaciones del sector salud.
- **Dificultad en el manejo de temas ambientales y sociales.** Se han identificado falencias en la adecuada gestión ambiental y social de algunos programas de medio ambiente y desastres naturales y de agua y saneamiento, así como con el cumplimiento de las políticas de salvaguardas del Banco. En uno de los casos, esta situación derivó en un conflicto que fue elevado ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación.

66 Los anexos de áreas prioritarias incluyen análisis detallado de los problemas de implementación.

67 Evaluación del Programa de País: Bolivia 2011-2015, OVE.

- **Problemas de diseño.** Se identificaron proyectos afectados por subestimación de costos, falta de identificación de riesgos y diseños técnicos deficientes, obsoletos y no ajustados a la realidad del país. Estos problemas llevaron, en algunos casos, al rediseño del alcance de las obras (y de la población beneficiada) y/o a sobrecostos que tuvieron que ser cubiertos con fondos de contraparte o de otros préstamos.
- **Calidad o desfase de la preinversión de los proyectos.** La debilidad en la calidad de los diseños afectó principalmente a los proyectos de los sectores de AyS y Energía. En AyS, la preinversión deficiente o desactualizada no permitió un rápido inicio de algunas operaciones, requiriendo tiempos adicionales para su ajuste, así como contratos modificatorios y fondos de contrapartes adicionales. En energía, ambos préstamos de electrificación rural han sufrido retrasos debido a la debilidad de la preinversión presentada por los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) que debía ser viabilizada por el Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas. Además, no contar con los proyectos de inversión preidentificados al momento de aprobar la operación causó retrasos y aumentó los costos de ejecución de algunas obras en salud (que tenían que ampliar su alcance respecto al diseño original), energía y AyS.
- **Dificultades en los procesos de adquisiciones y licitaciones.** Varios proyectos ejecutados durante el periodo se enfrentaron a un limitado mercado de oferentes para la adquisición y contratación de bienes y servicios, lo que resultó en múltiples licitaciones declaradas desiertas. Hubo falta de oferentes especializados, obras que presentaban dificultades técnicas o que se encontraban en lugares de difícil acceso, y precios de referencia o esquemas de contratación no coherentes con las necesidades de los proyectos.
- **Desafíos institucionales y cambios administrativos o políticos.** En educación, AyS y transporte, algunas operaciones sufrieron retrasos en implementación debido a la reformulación de componentes, resultado del cambio de prioridades o de la inestabilidad institucional del Gobierno. En empleo, energía y salud, los cambios administrativos y de autoridades de los respectivos ministerios también dificultó la operación y retrasó los procesos y la toma de decisiones. Además, el ciclo político ha afectado la transferencia de equipamiento y la ejecución. A pesar de incluir el riesgo institucional en la EBP, en general, las operaciones no lo anticiparon suficientemente en su diseño. En particular, la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles del gobierno (GAD, Gobierno Autónomo Municipal -GAM- y gobierno central) ha requerido de procesos complejos de negociación interinstitucional, firma de convenios subsidiarios y definición de competencias que dificultan y retrasan la ejecución de operaciones.



03

Resultados
del programa
por áreas
prioritarias

3.1 El análisis de este capítulo está organizado alrededor de las tres áreas prioritarias de la EBP y la contribución del Grupo BID a los objetivos estratégicos⁶⁸. El análisis se enfoca en los resultados del portafolio implementado, el valor agregado del Grupo BID y la sostenibilidad de los resultados obtenidos. Dados los tiempos de ejecución, la gran mayoría de los resultados de los préstamos de inversión vino del portafolio heredado. Este capítulo examina la contribución del programa a los resultados esperados de la EBP y los factores que han afectado a su progreso. Para los PBP, se examinan los resultados de las reformas asociadas con las condiciones apoyadas. Como los resultados esperados de la EBP son a nivel global, su evolución no se puede atribuir únicamente al apoyo del Grupo BID, pero puede servir para analizar tendencias al nivel del país, a las cuáles el programa del Grupo BID esperaba contribuir. En “aumentar la productividad y diversificación de la economía”, seis (de nueve) indicadores de resultados esperados mejoraron; en el “cierre de las brechas sociales”, siete (de 14) mejoraron, y en “mejorar la efectividad de la gestión pública”, el único indicador existente empeoró (Cuadro III.3. en Anexo III).

A. Aumentar la productividad y diversificación de la economía

Objetivos estratégicos de la EBP	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. 1.2 Generar un entorno favorable a la formalización y crecimiento empresarial. 1.3 Promoción de la innovación. 1.4 Reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y al cambio climático.
---	---

3.2 La contribución del Grupo BID en esta área se concentró en el apoyo a proyectos de infraestructura (en energía, transporte y riego) y en reformas para mejorar la gestión de riesgos, así como en los sectores de transporte y energía. El apoyo a reformas se dio mayoritariamente a través de PBPs aprobados durante el período, que contribuyeron a mejorar la capacidad del país para gestionar los riesgos de desastres naturales y CC, diseñar lineamientos para la diversificación de la matriz energética y consolidar acciones para la modernización de la Ley de Transporte. Por su parte, en materia de proyectos de inversión, los resultados responden a la importante cartera heredada en infraestructura debido al limitado progreso en la implementación de los préstamos aprobados durante el periodo. En términos generales, el Grupo BID ha contribuido a aumentar el acceso a servicios de infraestructura pública, en particular mediante el apoyo a la generación de energía renovable, a la transmisión

68 OVE reconoce que varias operaciones contribuyen a más de un objetivo estratégico de la EBP (ver Cuadro III.1 del Anexo III).

de energía, a la electrificación rural, al mejoramiento de la RVF y al aumento de tierra bajo riego. Por último, la contribución fue muy limitada para los objetivos de apoyo al sector privado y a la innovación. El entorno de negocios dificultó la posible contribución del sector privado al crecimiento empresarial y a la promoción de la innovación. La sostenibilidad de los logros dependerá, en gran medida, de la capacidad de las agencias relevantes para operar y mantener las obras de infraestructura y de institucionalizar las reformas apoyadas luego del cambio de contexto macroeconómico y político. El análisis detallado se encuentra en el Anexo IV.

1. Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad

Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
Energía					
Resultados esperados	Aumentar el % de la generación del SIN y de los SA con energías renovables (sin cambio). Aumentar la longitud de las líneas de transmisión del SIN (mejora). Incrementar la cobertura de electrificación rural (Mejora).				
BO-L1189	Programa de Fortalecimiento del Sector Eléctrico	PBP	2018	US\$51,6	100
BO-L1190	Programa de Expansión de Infraestructura Eléctrica	INV	2018	US\$78	0
BO-L1117	Programa de Electrificación Rural II (PER II)	INV	2016	US\$100	25
BO-X1013**	Programa de Electrificación Rural con Energía Renovable (PERER)	IGR	2013	US\$5,4	100
BO-L1072	Línea de Transmisión Cochabamba-La Paz	INV	2011	US\$78	100
BO-L1050	Programa de Electrificación Rural (PER I)	INV	2010	US\$60	100
BO-L1043	Proyecto Hidroeléctrico de Energía Renovable Misicuni (PHM)	INV	2009	US\$101	100
Transporte					
Resultado esperado: Mejorar la infraestructura de transporte para facilitar a logística (mejora).					
BO-L1186	Proyecto de Reconstrucción del Tramo Mairana-Bermejo	INV	2017	US\$64	23
BO-L1112	Programa de Reforma de Políticas del Sector Transporte II	PBP	2017	US\$120	100
BO-L1102	Programa de Infraestructura Vial de Apoyo al Desarrollo y Gestión de la Red Vial	INV	2015	US\$179	55
BO-L1095	Programa de Infraestructura Vial de Apoyo al Desarrollo y Gestión de la Red Vial	INV	2014	US\$186	73
BO-L1093	Rehabilitación de la Autopista La Paz - El Alto	INV	2013	US\$35	100
BO-L1079	Programa de Reordenamiento Urbano La Ceja	INV	2013	US\$47	94
BO-L1076	Programa de Infraestructura Aeroportuaria. Etapa I	INV	2013	US\$74	69
BO-L1075	Tramo de Doble Vía Montero-Yapacaní en la ruta Santa Cruz-Cochabamba	INV	2012	US\$122	92
Desarrollo Rural					
Resultado esperado: Aumentar la productividad de la agricultura (mejora).					
BO-L1179	Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria II	INV	2016	US\$25	19
BO-L1113	Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras	INV	2016	US\$60	54
BO-L1106	Programa Nacional de Riego con Enfoque de Cuenca III	INV	2016	US\$158,4	49
BO-L1084	Programa Nacional de Riego con Enfoque de Cuenca II	INV	2013	US\$57	100
Además, se aprobaron 18 CTs por US\$5 millones. * Tipo de instrumento: IGR=Operación de Inversión no Reembolsable, INV=Préstamo de Inversión, PBP= Operación Programática Basada en Reformas de Política, SP=Préstamo del Sector Privado. ** Operaciones financiadas a través de recursos del Fondo Nórdico de Desarrollo.					

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

- 3.3 El énfasis del portafolio bajo este objetivo se concentró en mejorar la infraestructura eléctrica y de transporte. En infraestructura eléctrica, el apoyo se dio tanto en generación de fuentes renovables y transmisión como en electrificación rural. En transporte, el apoyo se concentró en la RVF (para facilitar la logística) y en transporte urbano. El apoyo al desarrollo rural se desarrolló a través de inversiones de riego, apoyo en titulación de tierras y en sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.
- 3.4 En el sector de energía, el programa apoyó la capacidad instalada de energía renovable, la extensión de redes de transmisión y el incremento de la cobertura eléctrica rural, pese a que los proyectos heredados lograron sus metas parcialmente. Dos proyectos contribuyeron al aumento en la generación en el Sistema Integrado Nacional (SIN) y en Sistemas Aislados (SA) mediante energías renovables. El Proyecto Hidroeléctrico Misicuni (BO-L1043) superó la meta de capacidad instalada con la compra e instalación de una turbina adicional por 40 MW extra (llegando a un total de 120 MW), pero cuya central está operando a una capacidad menor a la prevista, en función a la demanda del agua turbinada⁶⁹. Además, el PERER (BO-X1013) construyó dos sistemas híbridos en el departamento de Beni. Sin embargo, la subestimación de costos de los sistemas híbridos tuvo como consecuencia la no construcción de uno de los tres previstos. El PERER logró conectar a 1200 usuarios de SA del Beni aunque solamente logró parcialmente sus metas en la instalación de sistemas solares debido a que una parte de los beneficiarios identificados inicialmente iban a ser conectados al SIN por medio de otro programa. A nivel de extensión de redes, el programa implementado (BO-L1050 y BO-L1072) permitió incorporar al SIN a 56.000 habitantes de SA y mejoró la capacidad de transmisión entre el área central y norte del SIN (de 130MW a 430MW); también ofreció mayor confiabilidad en el suministro del sistema a más de 660.000 consumidores mediante la construcción de tres líneas de transmisión. En cuanto al objetivo de incrementar la cobertura de electrificación rural, las operaciones tuvieron resultados parciales, logrando una cifra de hogares conectados que suponía el 40% de la meta prevista (BO-L1050). Esto fue debido a la sobrestimación del número de beneficiarios y a la falta de coordinación entre actores. El PERER también contribuyó mediante la instalación de generación pico-fotovoltaica en Santa Cruz.

69 La central está operando de tal forma que el agua turbinada sea equivalente a la capacidad de procesamiento diario de agua potable y de riego. Según el PCR aún no se dispone de un *buffer* ni de aducciones adecuados de las aguas que provienen de la hidroeléctrica y, por tanto, la generación eléctrica se encuentra condicionada al uso del agua una vez que esta sale de la central.

- 3.5 Estos préstamos de energía, junto con diversas CTs, apoyaron el fortalecimiento institucional del sector mediante estudios, manuales y capacitaciones. Como parte del PER I se desarrolló un Manual para la Elaboración de Proyectos de Electrificación Rural (MEPER), el cual fue transferido a entidades subnacionales y está siendo usado en la estructuración de proyectos para la segunda fase del PER. Además, se elaboró una base de datos de precios unitarios para elaborar proyectos de electrificación rural y se actualizó la norma para redes rurales. También se brindaron capacitaciones en el uso del MEPER y se apoyó la organización institucional, operativa y financiera del Programa de Electricidad para Vivir con Dignidad. En el caso de Misicuni, se desarrolló una normativa de seguridad de presas/contingencia la cual no existía en Bolivia. Por su parte, el PERER brindó talleres en el uso de energías renovables, que podrían facilitar el diseño de inversiones futuras potenciales en renovables.
- 3.6 También se contribuyó en el ámbito de política del sector energético, especialmente considerando las condiciones relevantes en el primer PBP. Estas condiciones se centraron en el diseño de lineamientos para la diversificación de la matriz energética y la gestión eficiente de su demanda, además de en el fortalecimiento institucional del sector para una mejor planificación, gestión y control mediante propuestas legislativas, planes estratégicos y planes de acción. Mediante esta primera serie, se separaron los roles en cuanto a hidrocarburos y energía eléctrica con la creación del Ministerio de Energías (MEN) como cabeza del sector. Los resultados esperados del PBP están proyectados para 2022; sin embargo, se han observado progresos sustanciales en los resultados de los indicadores, como el aumento de la cobertura eléctrica nacional (que pasó del 90% en 2016 al 92,8% en 2018) y aumento de la capacidad instalada de generación de energía renovable y energía renovable no convencional en la matriz eléctrica (del 27% al 36%).
- 3.7 En el sector transporte (principalmente mediante la cartera heredada), el programa contribuyó a mejorar la infraestructura, especialmente a nivel de la RVF, y la movilidad urbana. El Banco intervino con obras de construcción y rehabilitación en 84 km de la RVF. Sin embargo, la mayoría de las obras de las operaciones de la cartera aún se encuentran en ejecución, por lo que todavía no es posible observar sus resultados⁷⁰. También se apoyó al Gobierno con herramientas de preinversión (BO-L1056) para la toma de decisiones sobre proyectos de infraestructura logística, financiando estudios de viabilidad de la interconexión

70 Con las operaciones actualmente en ejecución, se espera intervenir en 500 km adicionales aproximadamente.

ferroviaria⁷¹ y del Corredor Bioceánico. Por otro lado, el programa también contribuyó a nivel de infraestructura de transporte urbano, reforzando salvaguardas sociales y ambientales. En concreto, el Programa de Reordenamiento Urbano de La Ceja (BO-L1079) logró, a partir de una reformulación parcial, completar de manera oportuna la Línea Plateada del sistema teleférico, ayudando a cerrar el circuito de la red de transporte por cable entre La Paz y El Alto, y apoyando la movilidad de la zona. Además, la terminación de la autopista La Paz-El Alto (BO-L1093) redujo los tiempos de viaje en promedio dos minutos y la accidentabilidad en el tramo.

- 3.8 El programa también ayudó a consolidar acciones para la modernización de la Ley de Transporte, mediante el apoyo al logro de varias metas de un PBP en su segunda fase (BO-L1112). La mayoría de las condiciones de política consistieron en aprobaciones ministeriales de las reglamentaciones regulatorias para los diferentes modos de transporte (terrestre, ferroviario, fluvial y aéreo). También se incluyó la remisión a la Asamblea Legislativa de diversos anteproyectos de ley para mejorar la regulación en temas de revisiones vehiculares, derechos de vía y seguridad vial⁷². Los resultados esperados del PBP están proyectados para 2020. Sin embargo, ya se han observado avances sustanciales como el aumento de carga de exportación transportada por todos los modos de transporte y una reducción en fallecidos en accidentes viales (Cuadro III.4., Anexo III).
- 3.9 En desarrollo rural, el programa logró avances importantes en la extensión del área bajo riego. PRONAREC II (BO-L1084) concretó un aumento efectivo en el área agrícola bajo riego, con 76 proyectos de infraestructura pública de riego concluidos y transferidos al cierre de 2019. Esto resultó en un aumento de 17.144 ha. del área bajo riego (de las cuales cerca de 4.442 corresponden a riego tecnificado) y 14.357 familias beneficiadas. Aún no se cuenta con datos sobre sus impactos. Sin embargo, la evaluación de PRONAREC I mostró que, en intervenciones similares, el programa fue efectivo a la hora de aumentar el área equipada con riego y los ingresos de los hogares.
- 3.10 En materia de sostenibilidad, los proyectos de energía cuentan con seguridad a nivel técnico, financiero e institucional; sin embargo, existen mayores desafíos en lo que se refiere a los proyectos de transporte y desarrollo rural. En el caso de la

71 Los estudios incluyeron: i) Estudio de Prospectiva Comercial, Mercado y Alternativas Logísticas; ii) Estudio de Evaluación Ambiental; iii) Estudio estratégico y corredor resultante, y iv) Estudio complementario de alternativas de Trazo, Trazado y Alineamiento.

72 Es previsto que la implementación de los reglamentos elaborados para los diferentes medios de transporte será parte de las condicionalidades del último tramo de la serie programática.

hidroeléctrica Misicuni, la operación está a cargo de una filial de ENDE que cuenta con experiencia adecuada. Además, su potencial de generación resulta oportuno dado el crecimiento de la demanda. Las otras operaciones también quedan a cargo de entidades adecuadas para su operación. Sin embargo, en transporte, las obras viales de la ABC presentan riesgos de sostenibilidad en el mediano y largo plazo, debido a que el gran aumento de inversión en carreteras aún no se acompaña de cambios que permitan medios adecuados para su mantenimiento rutinario y periódico⁷³. Por otra parte, en el ámbito de desarrollo rural también existen desafíos de sostenibilidad en algunas intervenciones de PRONAREC, en lo que se refiere a la incorporación de un enfoque de cuenca a las inversiones, la capacidad financiera de los productores, así como a posibles problemas de salvaguardias⁷⁴.

2. Generar un entorno favorable a la formalización y al crecimiento empresarial

Resultados esperados: Mejorar el clima de negocios (mejora). Aumentar la formalidad de la economía (sin cambio).					
Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
12523-01	PTI Bolivia	SP	2018	US\$45	
12379-02	Companex	SP	2018	US\$5	
BO3627A-01	Banco Ganadero	SP	2015	US\$3	
BO3632A-01	Montecristo	SP	2014	US\$0,25	
BO-L1097	Banco Ganadero SME Asociación de Financiamiento	SP	2014	US\$10	
BO-L1066	Creando Oportunidades para Pequeños Productores de Sésamo en Bolivia	SP	2011	US\$2,1	
BO-L1039	Programa Nacional de Turismo Comunitario	INV	2010	US\$ 20	100
BO-L1182	Programa de Gestión Turística del Patrimonio Cultural	INV	2018	US\$ 26	40

Además, se aprobaron cuatro operaciones de FINPYME por un total de US\$1,24 millones y dos CTs asociadas con BO-L1182 por US\$570.000.

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

73 Según entrevistas mantenidas con expertos, no está clara la capacidad de generación de ingresos netos de los peajes comparada con los costos de mantenimiento que deberán enfrentarse en los próximos 5-10 años.

74 La incorporación del enfoque de cuenca es esencial para garantizar la protección de las fuentes de recursos hídricos y con ello el abastecimiento de los sistemas de riego y de agua potable. Los productores también carecen en ocasiones de la capacidad financiera para llevar a cabo las inversiones complementarias a nivel de finca que permitan el aprovechamiento de la infraestructura comunitaria. Finalmente, el desempeño en el cumplimiento de salvaguardias ambientales y sociales había sido calificado por el Informe de Supervisión ESG como insatisfactorio en mayo de 2019. Sin embargo, en la última misión de supervisión (13-20 de mayo de 2020) el Banco constató la realización de una serie de acciones correctivas, y esta calificación ha sido elevada en el Informe de Supervisión ESG correspondiente a parcialmente insatisfactorio en PRONAREC II, y parcialmente satisfactorio en PRONAREC III. Cabe destacar que en PRONAREC III se han reforzado las acciones para atender las deficiencias relevadas

3.11 El tamaño de la cartera SGS fue pequeño y, por tanto, la contribución al objetivo fue limitada. Las dos operaciones con Banco Ganadero presentaron resultados mixtos. Una fue una inversión de capital y otra un préstamo de inversión para aumentar la cartera de pequeñas y medianas empresas (PyME). Aunque la cartera PyME del Banco logró expandirse durante el periodo y superó la meta de expansión de crédito a empresas de agronegocios, no se logró la meta de expansión al área occidental de Bolivia, ni tampoco la meta de mejora de términos de la cartera PyME denominada en dólares. Las otras operaciones SGS aprobadas durante el periodo de la EBP han desembolsado recientemente, por lo que no es posible observar resultados aún.

3.12 En general, el Grupo BID se ha involucrado poco en temas de mejora de clima de negocios y productividad en el sector privado. Dadas las condiciones que se presentan para los préstamos en dólares, como la comisión por transferencias de recursos al exterior⁷⁵, y la alta liquidez en el mercado, no sorprende que exista poca demanda por los préstamos de BID Invest. Sin embargo, se resalta la importancia de generar, mantener y profundizar relaciones con clientes que puedan ayudar a tener un efecto demostración en el país. Por otra parte, debido en gran parte al marco legal y regulatorio durante la mayoría del periodo, el Grupo BID no contó con préstamos o CTs en temas de mejora del clima de negocios como reforma laboral, políticas de inversión, lucha contra la corrupción o simplificación de procesos administrativos. Sin embargo, trabajó recientemente con el BCB para eliminar la comisión de 2% a transferencias de recursos al exterior.

3. Promoción de la innovación

Resultados esperados: Mejorar el clima de negocios (mejora). Aumentar la formalidad de la economía (sin cambio).					
Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
BO-L1096	Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales II	INV	2015	US\$62	65
Además, se aprobaron dos CT por US\$1,4 millones					

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

3.13 Con solo un préstamo, el programa no pudo contribuir significativamente al objetivo. Sin embargo, el único préstamo bajo este objetivo, el programa de apoyo directo a productores

en PRONAREC II, estableciéndose como criterio de elegibilidad el no financiamiento de intervenciones en áreas protegidas y fortaleciendo la supervisión para no permitir la inclusión de planes de reforestación con especies no nativas.

75 En marzo de 2017 el BCB aumentó la comisión por transferencias de recursos al exterior del 1,6% al 2%, con el fin de prevenir las salidas de capital, la cual provocaba que las condiciones de financiamiento no fueran competitivas.

agropecuarios CRIAR II (BO-L1096), ha sido efectivo en la promoción y adopción de tecnologías a nivel de fincas. El programa contempló la instalación de tecnologías de producción en parcelas que son novedosas para los beneficiarios, e incluyó asistencia técnica para su uso y mantenimiento, así como asistencia técnica en procesos agropecuarios y gestión asociativa. De momento, el logro principal radica en la transferencia de 27.773 tecnologías de producción a pequeños productores que se encuentran en contextos de acceso a mercados y servicios limitados. A modo de referencia, la evaluación de impacto de CRIAR I mostró que, en intervenciones similares, el programa tuvo un impacto positivo sobre la productividad agrícola de los beneficiarios. En cuanto a la efectividad y sostenibilidad de CRIAR II, los principales desafíos radican en que las tecnologías adquiridas sean utilizadas y mantenidas y, en la medida de lo posible, su uso difundido y complementado con otros insumos. Asimismo, se requiere que los productores puedan mantener el contacto con sus proveedores y puedan acceder a auxilio técnico, para garantizar que las tecnologías tengan el respaldo requerido durante su vida útil.

4. Reducción de la vulnerabilidad a desastres naturales y al cambio climático

Resultado esperado: Mejorar la capacidad de gestión del riesgo de desastres naturales (mejora).					
Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
BO-L1199	Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales II	PBP	2019	US\$100	100
BO-L1188	Programa Bolivia Resiliente frente a los Riesgos Climáticos	INV	2017	US\$40	22
BO-L1183	Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales I	PBP	2017	US\$140	100
BO-L1107	Programa de Gestión de Riesgos de Desastres II	PBP	2016	US\$100	100
BO-L1114	Programa de Drenaje Pluvial para las Ciudades de La Paz y El Alto III	INV	2016	US\$30	40
BO-L1104	Programa de Gestión del Riesgo de Desastres I	PBP	2015	US\$142,5	100
BO-G1004	Programa Multipropósito de Agua Potable y Riego para los Municipios de Batallas	IGR	2015	US\$42,5	58
BO-X1012	Plan de Acción Piloto de Adaptación al Cambio Climático en Zonas en Valles Altos	IGR	2015	US\$4,2	20
BO-L1028	Drenaje en los Municipios de La Paz y El Alto II	INV	2010	US\$30	100
BO-X1001	Manejo Sostenible Ecosistemas Altura Norte Potosí	INV	2010	US\$ 6	100
Además, se aprobaron seis CTs por valor de US\$1,9 millones.					

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

3.14 El Banco contribuyó a este objetivo estratégico mediante dos series de PBPs y proyectos de inversión orientados a la GRD, del medio ambiente y de los recursos naturales. La gran mayoría de los desembolsos durante el periodo evaluado

fueron los cuatro PBPs, por un monto de US\$382,5 millones. La primera serie programática (BO-1104 y BO-1107) se orientó al apoyo a la reforma en gobernabilidad y a la protección financiera para GRD. La segunda serie programática (BO-1183 y BO-1199) apoyó el fortalecimiento y modernización del marco normativo, institucional y presupuestal de la gestión ambiental, incluyendo múltiples acciones en gestión para el control de la contaminación y gestión integral de bosques y biodiversidad.

- 3.15 La primera serie programática en apoyo a la GRD (BO-L1104 y BO-L1107) consolidó una reforma legal mediante la implementación efectiva de sus componentes, con resultados positivos, y estuvo acompañada de un préstamo de inversión. Por este medio, el Banco contribuyó de forma directa a la reglamentación del marco legal para mejorar la GRD (la Ley N°602 de 2014); además dio apoyo adicional mediante la aprobación de un préstamo de inversión (BO-L1188) que se propuso implementar en la práctica el enfoque prospectivo de riesgo propuesto en ese nuevo marco legal (ej. mediante obras de infraestructura). Según el informe de terminación del programa (PCR, por sus siglas en inglés), el índice de gobernabilidad y políticas públicas en gestión de riesgo de desastre (iGOPP) mejoró sustancialmente (en 18pp)⁷⁶. El principal desafío de sostenibilidad es la alta rotación de personal en un posible escenario de reducido acompañamiento luego del cierre del programa. En cuanto a la segunda serie programática (BO-L1183 y BO-L1199), pese a dar apoyo a la gestión medioambiental y de recursos naturales, aún es temprano para evaluar resultados.
- 3.16 Estas reformas fueron además complementadas transversalmente por proyectos en otros sectores de la cartera. Entre las operaciones que contribuyeron a los objetivos de las reformas se destacan dos series programáticas de AyS (BO-L1100, BO-L1200), que incluían varios resultados relevantes para la reducción a la vulnerabilidad al CC: por ejemplo, la incorporación de la estrategia de gestión de riesgos y de medidas de adaptación al CC en los planes, programas y normativa técnica del Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego⁷⁷. En el mismo contexto se incluyen también dos programas de drenaje en los municipios de La Paz y El Alto (BO-L1028 y BO-L1114). En el primero se superaron las metas planificadas con una reducción de daños de US\$362.974 en El Alto y de US\$1.413.876 en La Paz. Por su parte, el Programa Multipropósito de Agua y Riego (BO-G1004, BO-X1012)⁷⁸, de

76 El iGOPP alcanzó 53% en las condiciones de gobernabilidad para la GRD respecto al valor base.

77 Su análisis se presenta en la sección de Cierre de las brechas sociales.

78 El programa multipropósito de agua y riego consiste en tres componentes y préstamos. El componente de agua y saneamiento (BO-L1080) se analiza en la nota de brechas sociales.

alta importancia para la seguridad hídrica de La Paz y El Alto, sigue estando afectado por problemas sociales significativos. Otro ejemplo que contribuyó, a menor escala, a la consecución de objetivos de las reformas fue la donación de inversión BO-X1001, que logró establecer 93 Parcelas Demostrativas de Manejo Integral, gestionadas por las poblaciones de los Ayllus.

B. Cierre de las brechas sociales

Objetivos estratégicos de la EBP	2.1 Reducir la pobreza extrema con énfasis en zonas rurales, población indígena y menores de 15 años.
	2.2 Ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento, principalmente en zonas rurales.
	2.3 Ampliar el acceso y la calidad de los servicios sociales.
	2.4 Inserción laboral de mujeres y población indígena (y afrodescendiente).

Fuente: EBP 2016-2020.

3.17 El programa en esta área prioritaria avanzó moderadamente: aunque con retos de ejecución, destacan la contribución a reformas e inversiones para ampliar la cobertura de AyS e inversiones para mejorar el acceso a servicios, a través de la construcción de hospitales y centros de salud. Otros sectores que contribuyeron a esta área prioritaria son educación (construcción de escuelas secundarias tecnológicas), mercado laboral (acciones de capacitación e intermediación laboral) y CTs de apoyo a acciones para reducir la violencia contra la mujer. En general, estas operaciones contribuyeron a ampliar el acceso a servicios, aunque en menor medida que lo esperado. Sin embargo, no hay evidencia de que contribuyeran directamente a la disminución de la pobreza extrema, objetivo estratégico demasiado ambicioso visto el programa del BID⁷⁹. El análisis detallado se encuentra en el Anexo V.

1. Ampliar la cobertura de agua potable y saneamiento, principalmente en zonas rurales

Resultado esperados: Incrementar la cobertura de agua potable en zonas rurales (empeora). Incrementar la cobertura de saneamiento básico en zonas rurales (mejora). Incrementar la cobertura de agua potable en zonas urbanas (empeora)^(a). Incrementar la cobertura de saneamiento básico en zonas urbanas (mejora)^(a).					
Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
BO-L1200 ^(b)	Programa de Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y de Recursos Hídricos en Bolivia	PBP	2019	US\$100	100
BO-L1184	Programa de Agua y Saneamiento para Ciudades Intermedias y Menores	INV	2018	US\$79	0

⁷⁹ OVE considera el objetivo estratégico: *Reducir la pobreza extrema con énfasis en zonas rurales, población indígena y menores de 15 años* muy amplio, transversal y a nivel impacto y, por tanto, no lo considera en el análisis detallado.

BO-L1192	Programa de Gestión Integral del Agua en Áreas Urbanas	INV	2018	US\$100	0
BO-L1191	Programa de Ampliación y Mejora para Abastecimiento Sostenible y Resiliente de Agua en Ciudades	INV	2017	US\$75	24
BO-L1100 ^(c)	Programa de Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y de Recursos Hídricos en Bolivia - Segunda Operación	PBP	2016	US\$90	100
BO-L1118	Programa de Saneamiento del Lago Titicaca	INV	2016	US\$77,3	21
BO-L1080	Programa Multipropósito de Agua Potable y Riego para los Municipios de Batallas	INV	2015	US\$62	42
BO-L1087	Programa de Agua y Alcantarillado Periurbano Fase II	INV	2013	US\$60	86
BO-L1073	Programa para la Implementación de la Gestión Integral de RS en Bolivia	INV	2012	US\$20	69
BO-G1002	Agua Potable y Saneamiento para Pequeñas Localidades y Comunidades Rurales	IGR	2011	US\$20	100
BO-L1065	Programa de Agua Potable y Saneamiento para Pequeñas Localidades y Comunidades Rurales	INV	2011	US\$20	100
BO-X1004	Fondo Español - Agua y Saneamiento Zonas Periféricas	IGR	2009	US\$80	100

Además, se aprobaron nueve CTs por US\$2,6 millones.

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

a) Estos indicadores no se incluyeron en la matriz de resultados de la EBP. OVE los incluye como referencia debido a que parte importante de la cartera del Banco en AyS se ejecuta en zonas perirurbanas y urbanas. (b) Primera fase de dos. (c) Segunda fase. La primera fue la BO-L1074 de 2012.

3.18 La cartera perteneciente a este objetivo estratégico se enfocó en el aumento y mejoramiento del acceso a servicios de agua potable y alcantarillado en zonas rurales, periurbanas y urbanas. Esto se instrumentó a través de inversiones en infraestructura, desarrollo de planes maestros, desarrollo comunitario y apoyo a reformas de políticas orientadas a mejorar la gestión del sector, entre otros. El Banco dio continuidad a la ampliación de la cobertura de AyS de los periodos anteriores⁸⁰. Además, el Banco apoyó reformas con el objetivo de mejorar la gestión y la sostenibilidad de inversiones en infraestructura en el sector, a través de dos PBPs. El BID contribuyó a avanzar en cobertura de AyS en zonas rurales y urbanas. No obstante, a nivel nacional, el dato de cobertura de agua puede haber empeorado, notando divergencias según fuentes de datos (para más detalle: Anexo V, Cuadro I.5).

3.19 Los PBPs apoyaron reformas para la priorización y asignación de recursos y una política tarifaria cuyos resultados son, aún, incipientes. El Banco aprobó dos PBPs (BO-L1100 y BO-L1200) asociados a dos programas de reformas distintas. Con el BO-L1100, el segundo préstamo de una primera serie⁸¹, se implementó

80 Entre 2011 y 2015 se aprobaron cuatro préstamos de inversión (incluyendo tres que todavía permanecen activos), una donación y la primera fase de un PBP.

81 El primer préstamo de la serie fue la BO-L1074 Programa Reformas de Sector de Agua, Saneamiento y de Recursos Hídricos en Bolivia, por US\$78 millones, desembolsada en 2012. La serie tenía como objetivo contribuir al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de AyS, y de gestión de los recursos hídricos en Bolivia, mediante el desarrollo de marcos institucionales y de políticas.

la asignación presupuestaria para los Servicios Departamentales de Riego en siete departamentos. Además, se aprobó un mecanismo actualizado de priorización y asignación de recursos; la implementación de la estructura de coparticipación de los gobiernos locales en la financiación del sector; la aprobación de una política tarifaria con enfoque social para asegurar la sostenibilidad financiera de las Entidades Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (EPSA) en el largo plazo, y se actualizó el Reglamento Social de Desarrollo Comunitario (DESCOM). Sin embargo, aún no se implementado la nueva política tarifaria en todas las EPSA y la sostenibilidad financiera del sector sigue siendo problemática. La segunda serie, cuyo primer préstamo (BO-L1200) fue aprobado en 2019, se enfoca en el mejoramiento de la gobernanza sectorial, la gestión de los servicios de AyS y la seguridad hídrica, e incorpora la gestión integral de residuos sólidos.

3.20 En comunidades rurales y localidades pequeñas⁸² no se lograron las metas en términos de comunidades beneficiadas con intervenciones de AyS. Sin embargo, hubo avances en infraestructura de AyS, así como en acciones de capacitación, mediante operaciones heredadas. Por ejemplo, con la BO-G1002 se benefició a 198 comunidades rurales con mejoras en el acceso a agua potable y 203 con intervenciones en saneamiento, favoreciendo a más de 7.000 hogares; y con la BO-L1065 se benefició a 10 pequeñas localidades resultando en 5.631 hogares con nuevo acceso a agua potable, 5.837 hogares con acceso mejorado, 6.740 hogares con tratamiento de aguas y 5.186 hogares con nueva conexión a sistema de saneamiento por red. Se avanzó en la creación, equipamiento y capacitación de casi 200 EPSA, aunque destaca la falta de seguimiento regulatorio y autosostenibilidad de muchas EPSA, particularmente en zonas rurales. También se contribuyó a la elaboración de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento para el Área Rural y Pequeñas Localidades y de los manuales de género del DESCOM.

3.21 En zonas periurbanas y periféricas, se avanzó en obras de alcantarillado, conexiones de agua nuevas y mejoradas y plantas de tratamiento (BO-X1004 y BO-L1087), aumentando los hogares con acceso a estos servicios. El Periurbano I (BO-X1004) cumplió la mayoría de sus productos. En total, se estima que se beneficiaron 10.700 hogares con servicio de agua potable nuevo, 46.000 hogares con servicio de agua mejorada y 47.000 hogares con conexiones a un sistema de alcantarillado en los departamentos de Beni, Cochabamba, La Paz, Potosí y Santa Cruz. También aumentaron las horas de servicio de agua continuo (en promedio 20 horas comparado con cuatro

82 Comunidades rurales: menos de 2.000 habitantes. Localidades pequeñas: Entre 2.000 y 10.000 habitantes.

horas en 2009). También se han producido avances parciales en la eficiencia operativa de EPSA intervenidas (aunque no se alcanzó la meta)⁸³ y en indicadores de salud en las áreas de influencia de los proyectos. El Periurbano II (BO-L1087) sigue activo con avance importante en obras.

3.22 En cuanto a la gestión integral de residuos sólidos, el BID jugó un rol importante a la hora de avanzar la legislación a escala departamental y municipal, así como en la implementación de iniciativas en Beni, Potosí y El Alto (BO-L1073), con avances moderados en la construcción de rellenos sanitarios. En el municipio de Riberalta se ha finalizado el nuevo relleno sanitario y se ha avanzado en la capacitación y formalización de segregadores, aunque el informe de seguimiento del progreso más reciente destaca que se requiere de apoyo externo adicional para cubrir el servicio de aseo⁸⁴.

3.23 La sostenibilidad de los resultados bajo este objetivo no es segura habida cuenta de los desafíos que existen con la adecuada operación y mantenimiento de instalaciones y la implementación de herramientas de planificación e inversiones estratégicas para fortalecer la seguridad hídrica. En el CPE anterior ya se había destacado el tema de la sostenibilidad en la provisión de servicios como uno de los desafíos más urgentes del sector. Los préstamos y CTs del BID financiaron importantes iniciativas de fortalecimiento institucional y de gestión social, las cuales parecen haber sido exitosas para mejorar las condiciones de sostenibilidad. Aun así, han persistido retos ligados a la insuficiente sostenibilidad financiera de EPSAs (insuficiente recaudación de tarifas e ineficiencias operativas), ausencia de inversiones urgentes, falta de personal capacitado, alta rotación de personal y deficiencias en el desempeño de salvaguardias respecto a algunos proyectos de PTARs y rellenos sanitarios. En el altiplano también se identificaron riesgos por sequías y de explotación insostenible de fuentes de agua, sobre todo en el contexto del CC. Para responder al problema, el BID aprobó dos nuevos préstamos con enfoque de seguridad hídrica en ciudades (BO-L1191 y BO-L1192). Estos préstamos aún no tienen desembolsos significativos y, por el momento, la falta de estudios profundos de acuíferos es un desafío a la hora de conocer la sostenibilidad del abastecimiento de agua para ciudades de alto crecimiento.

83 Nueve de las 13 EPSA en el Programa mantuvieron u obtuvieron una adecuada eficiencia operativa (algunas EPSA no alcanzaron la meta dado que la puesta en marcha de nuevos servicios de alcantarillado aumentó los costos operativos iniciales); en 11 de ellas (la meta fue 12) se han realizado análisis de laboratorio de calidad del agua (cinco de estas EPSA han adquirido esta capacidad durante el periodo del programa).

84 El resto de los préstamos de inversión han ejecutado menos del 50% y, por tanto, presentan aún avances moderados.

2. Ampliar el acceso y la calidad de los servicios sociales

Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
Salud					
Resultados esperados: Reducir la mortalidad infantil (empeora). Reducir la mortalidad materna (ND).					
BO-L1198	Programa de Mejora en la Accesibilidad a los Servicios de Salud Materna y Neonatal	INV	2018	US\$275	18
BO-L1082	Mejoramiento al Acceso a Servicios de Salud El Alto Bolivia	INV	2014	US\$43	87
BO-L1078	Mejoramiento al Acceso a Servicios de Salud en Bolivia	INV	2012	US\$35	94
BO-L1064	Desarrollo Infantil Temprano “Crecer bien para vivir bien”	INV	2012	US\$20	100
BO-L1070	Sistema de Registro Único de Beneficiarios	INV	2011	US\$5	100
BO-L1067	Fortalecimiento de las Redes Integrales de Salud en el Departamento de Potosí	INV	2011	US\$35	100
Educación					
Resultado esperado: Incrementar la cobertura neta de educación secundaria (mejora).					
BO-L1071	Educación Secundaria Comunitaria Productiva	INV	2012	US\$40	100
Violencia contra la mujer (VCM)					
Resultado esperado: Reducir la violencia contra la mujer (mejora).					
Se aprobaron tres CTs por US\$1,1 millones y una CT heredada, enfocada a VCM En total, se aprobaron 13 CTs por US\$4,1 millones para cubrir todo el objetivo estratégico.					

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

3.24 La cartera relacionada con este objetivo estratégico se concentró principalmente en apoyar el acceso universal a la salud, en temas puntuales de desarrollo infantil temprano y educación y en acciones contra la violencia de género. En salud y desarrollo infantil, apoyó la construcción, ampliación, remodelación y/o equipamiento de hospitales y establecimientos de salud, así como de centros infantiles. En educación, se enfocó a mejorar la cobertura de educación secundaria técnica. Finalmente, en violencia de género, el Banco aprobó CTs que apoyaron acciones de diagnóstico y fortalecimiento de las políticas públicas enfocadas en la prevención de la violencia contra las mujeres y para la incorporación de estrategias de género en los préstamos del BID.

3.25 En salud, se logró la construcción de cuatro hospitales, aunque están pendientes sus fases finales, y de una central de emergencias; también se experimentó progreso en la ampliación y equipamiento de establecimientos de salud. Se estima que los cuatro hospitales nuevos (Llallagua, Potosí, Ocurí y El Alto Sur) inicien operación durante el segundo semestre de 2020⁸⁵. La central de emergencias de Potosí (junto con dos ambulancias que complementan la red móvil) es única en su tipo en la provincia (y una de las pocas del país), y ya inició operación y ayuda en la referencia de pacientes críticos en la red de Potosí

85 Están pendientes licitaciones de equipamiento o entrega de obras a los gobiernos correspondientes.

y otros departamentos cercanos. Además de estas obras, el Banco continuó apoyando la ampliación, remodelación o equipamiento de al menos 10 establecimientos de salud, así como 48 centros infantiles en Chuquisaca y Potosí que ya operan. También destacan algunas acciones como la capacitación de licenciadas obstétricas comunitarias en Potosí⁸⁶, que ayudan a identificar de forma más oportuna embarazadas en zonas rurales. Todas las acciones se orientaron a cerrar brechas de salud en dos ámbitos: i) foco en la región del Altiplano (Potosí), donde existen mayores carencias y rezagos en salud, y 2) en El Alto, donde hay una concentración poblacional importante con crecientes demandas de servicios básicos. Se identifican mejoras en el porcentaje de partos institucionalizados y en el porcentaje de embarazadas que realizaron consultas de cuarto control prenatal en Potosí⁸⁷, donde el BID fue el principal apoyo en el sector salud. En el caso de desarrollo infantil temprano, aunque se lograron ciertos avances en el marco normativo⁸⁸, persiste el reto de contar con una política nacional y una instancia rectora, operativa y coordinadora a nivel central⁸⁹.

3.26 En educación se construyeron varios centros para el nivel secundari que fomentan la educación técnica-tecnológica⁹⁰, ampliando el acceso a este grado de enseñanza de una forma moderada. Los tres Módulos Tecnológicos Productivos (MTP), únicos en Bolivia, iniciaron clases en junio de 2019, y en marzo de 2020 inician su segundo ciclo escolar (no obstante, con retrasos). También se construyeron 11 Núcleos Tecnológicos Productivos (con dormitorios en áreas rurales) y se equiparon 41 unidades educativas con Talleres Tecnológicos Productivos (TTP) en municipios rurales en los nueve departamentos. Sin embargo, al menos en uno de los MTP, parte del equipamiento tuvo defectos o no ha sido utilizado por falta de demanda o de oferta de ciertas disciplinas; por su parte, en los TTP, debido al ciclo político, se entregaron solamente 858 kits (de los 1.650 previstos) de laboratorio de física, química, biología y geografía. El proyecto también planteaba un componente de formación de profesores; sin embargo, este fue cancelado debido a un cambio en las prioridades del gobierno. Los MTP, NTP y TTP contribuyen al objetivo nacional de promover la educación tecnológica y

86 Estas profesionales son un vínculo entre la plataforma comunitaria y las clínicas y hospitales.

87 Cálculos propios, basados en el Anuario Estadístico del INE 2018. Entre 2015 y 2018, el porcentaje de partos institucionalizados en Potosí pasó de 96% a 98%; mientras que a nivel nacional se mantuvo (98%).

88 Por ejemplo, resoluciones ministeriales de normas para salas de estimulación temprana y brigadas móviles.

89 Se intentó complementar el programa con una CT de BID Lab (BO-M1055) dirigida a aumentar el acceso a microseguros para la población de bajos ingresos, pero no se logró lanzar el producto.

90 Con base en el modelo de Bachillerato Tecnológico Humanístico de Bolivia.

comunitaria productiva. No obstante, su contribución directa al indicador nacional de la EBP (cobertura neta de secundaria) es poco probable, ya que promueven acciones complementarias a las provistas en escuelas secundarias existentes.

3.27 A pesar de los avances en infraestructura de salud y educación, uno de los principales retos de cara a la efectividad y a la sostenibilidad de resultados logrados es la falta de recursos humanos calificados que puedan atender la infraestructura que ha sido apoyada con los préstamos, así como retos de mantenimiento⁹¹. Por ejemplo, los nuevos hospitales construidos requerirán de médicos especializados⁹² y los MTPs precisan de más profesores que cubran las disciplinas provistas. Sin embargo, también hay retos de disponibilidad presupuestaria e ítems del MEDUCA y MINSA. Igualmente, los MTP no cuentan aún con una conceptualización del modelo administrativo para su funcionamiento y mantenimiento⁹³, y hay retos de mantenimiento de la infraestructura de salud⁹⁴.

3.28 Finalmente, en violencia contra la mujer (VCM), el Banco trabajó a través de CTs que ya han avanzado considerablemente y que apoyan iniciativas integrales de VCM; sin embargo, el alcance del programa resultó en una contribución limitada al objetivo estratégico de la EBP. Entre los principales productos se encuentran la elaboración de un diagnóstico sobre la calidad del gasto público en VCM que señaló la necesidad de aumentar la inversión en prevención de la violencia en todos los niveles, con énfasis en el nivel subnacional, y la necesidad de desarrollar un sistema de medición de impacto de los programas de prevención estructural de la VCM. Además, se diseñó e implementó el sistema integral plurinacional de prevención, atención y erradicación de la violencia en razón de género como sistema de atención efectiva a las víctimas. Estas acciones se orientan a implementar iniciativas más estructuradas e integrales en VCM. Durante el periodo evaluado también se fortalecieron las capacidades de las instituciones que posiblemente lideren la iniciativa Ciudad Mujer⁹⁵ para gestionar el programa y su

91 No obstante, es un reto generalizado en el país y no privativo de los préstamos del BID.

92 Por ejemplo, el Hospital El Alto Sur tendrá un centro de oncología. El Gobierno, en el marco del Sistema Único de Salud (SUS), aprobó la contratación de nuevos médicos, pero la oferta sigue siendo insuficiente.

93 En el diseño se definió que los MTP serían transferidos a los municipios. Sin embargo, la transferencia no ha sido efectiva y no está claro el rol y la coordinación de los GAD y GAM en su administración.

94 En salud se planea que, a través de la BO-L1198, se apoye el financiamiento de brechas de equipamiento y mantenimiento en clínicas y hospitales construidos, así como el fortalecimiento de capacidades del personal de salud.

95 Ciudad Mujer se plantea como un centro de atención integral a la violencia de género, salud sexual y reproductiva y empoderamiento económico femenino en la ciudad de Cochabamba.

sistema de coordinación interinstitucional. Por otro lado, se apoyaron acciones transversales de género y diversidad en diversos sectores (ver Recuadro III.1 en Anexo III).

3. Inserción laboral de mujeres y población indígena

Resultado esperados: Aumentar la tasa de participación de las mujeres en trabajos asalariados (mejora). Aumentar la tasa de participación de personas indígenas o afros en trabajos asalariados (ND).					
Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
BO-L1121	Programa de Apoyo al Empleo II (PAE II)	INV	2016	US\$40	29
BO-L1184	Programa de Agua y Saneamiento para Ciudades Intermedias y Menores	INV	2010	US\$20	100

Además, se aprobaron tres CTs por US\$900.000.

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

3.29 Si bien se apoyó a las mujeres (aunque no de forma focalizada), existe poca evidencia desagregada de acciones más amplias enfocadas a la inserción laboral de indígenas y población afrodescendiente, tal y como estaba indicado en la EBP. Durante este periodo, el Banco apoyó acciones de capacitación e intermediación laboral en la población general con dos préstamos que han permitido ampliar la cobertura territorial del Servicio Público de Empleo Bolivia (SPE) y tuvo efectos positivos en la inserción laboral de los beneficiarios que completaron los tres meses de capacitación. Con el apoyo del PAE (BO-L1051), el SPE logró atender a 23.688 buscadores de empleo (55% mujeres) e incorporó el registro de 1.602 empresas que, a su vez, anunciaron un total de 8.397 vacantes durante el tiempo de ejecución de este proyecto, cumpliendo con las metas del programa. Según información del PAE, el 83% de los beneficiarios termina los tres meses de capacitación; de los que terminan no todos son contratados inmediatamente. No obstante, la evaluación de impacto muestra resultados positivos en la posibilidad de acceso al empleo (en 9 puntos porcentuales, en comparación con otros buscadores de empleo que no accedieron a las capacitaciones) y el subgrupo que se encontraba trabajando mejoró su ingreso laboral en 9,1%⁹⁶. Por su parte, el PAE II continúa el fortalecimiento del SPE e implementa pilotos orientados a mejorar la inserción laboral de jóvenes, mujeres, discapacitados, indígenas (con BID Lab) y población LGBT, pero es muy pronto para reportar resultados.

3.30 A pesar de los avances realizados con el PAE y PAE II, el SPE aún enfrenta desafíos que reducen su efectividad y sostenibilidad. Las acciones del PAE aún son moderadas para incidir en la reducción del desempleo y aumentar el empleo formal

96 En la evaluación de impacto se dio seguimiento a algunos beneficiarios a los tres años.

nacional⁹⁷. En materia de sostenibilidad, el PAE II financia parte del personal de las oficinas regionales de empleo, aunque ya se han incluido en el presupuesto nacional algunos ítems para financiar funcionarios del SPE. Aún existen retos relacionados con la divulgación del programa (no está lo suficientemente posicionado); con las capacidades del personal del PAE y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social a nivel territorial, así como áreas de mejora en el filtro de los beneficiarios y en su monitoreo, y de coordinación con otros programas existentes para evitar duplicidades (ej., con el Ministerio de Planificación). Además, hay oportunidad para mejorar la estrategia de vinculación y de coordinación con otros actores (ej., con el sector privado) para aumentar el número de vacantes ofrecidas.

C. Mejorar la efectividad de la gestión pública

Objetivo estratégico de la EBP:		3.1 Mejorar la efectividad de la gestión pública			
Fuente: EBP 2016-2020					
Resultado esperados: Mejorar la efectividad de la gestión pública (empeora).					
Número del proyecto	Nombre	Tipo*	Aprobado		Desemb. (%)
			Año	Millones	
BO-L1111	Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II	INV	2018	US\$15	0
BO-L1101	Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo	INV	2015	US\$30	40
BO-L1063	Programa de Mejora de la Gestión Municipal	INV	2011	US\$52	100
Además, se aprobaron 11 CTs por US\$3,6 millones.					

Fuente: EBP y OVE con datos del Data Warehouse.

3.31 Aunque el programa de esta área prioritaria dio continuidad a las prioridades de la EBP del periodo anterior, con un enfoque de fortalecimiento de la gestión pública al nivel central y subnacional y de inversión pública, los avances fueron limitados, especialmente en lo que se refiere al apoyo a la preinversión. El único préstamo que ha avanzado significativamente⁹⁸ ha logrado o superado todas las metas asociadas al fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público municipal, pero todavía no ha logrado la gran mayoría de metas asociadas a la gestión catastral y su interconexión con la administración tributaria. Específicamente, el préstamo de gestión municipal (BO-L1063)

97 El SPE sólo atiende a unas 12.000 personas por año (PAE, 2015), no todas con un empleo garantizado, mientras que en 2014 el número de desempleados ascendía a 105.676 personas.

98 BO-L1101 no ha avanzado mucho en el logro de productos, debido en gran parte a la falta de experiencia de las agencias involucradas en los procesos técnicos y fiduciarios que tienen que cumplir. Hasta ahora ha cumplido solo 2 de los 15 estudios de preinversión esperados. Mientras tanto, el prestatario solicitó al Banco extender la fecha para la firma del contrato de BO-L1111 hasta septiembre del 2020 por lo que no ha comenzado a ejecutar.

resultó en el 97% del gasto público municipal gestionado a través del Sistema de Gestión Pública (SIGEP) bajo estándares internacionales, mientras 298 municipios representaron información fiscal municipal en el portal ciudadano de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y utilizaron la Cuenta Única. Aún más, después de concluir los desembolsos del programa, el MEFP sigue avanzando en la incorporación de más municipios al SIGEP, logrando cubrir casi por completo todos los municipios del país a la fecha de esta evaluación. La sostenibilidad de los resultados se ve en la continuación de la incorporación de nuevos municipios y el mantenimiento del SIGEP y el uso del SIGEP no solo por los municipios sino por la mayoría de las entidades públicas en el país. En cuanto al catastro, a pesar de cumplir los 10 levantamientos catastrales todavía no se ha elaborado la valoración catastral en ningún municipio ni se ha hecho el saneamiento técnico de las propiedades urbanas. Esto limita la capacidad de los municipios de incrementar sus bases tributarias a través del impuesto predial. Además, el portafolio incluyó CTs que apoyaron al Gobierno en el fortalecimiento de aspectos puntuales de la gestión pública, como el fortalecimiento de la Procuraduría, la implementación de la firma digital y la factura electrónica.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 OVE concluye que el programa demostró que, en Bolivia, el Grupo BID es un socio de largo plazo en muchos sectores, a pesar de que algunos objetivos estratégicos y resultados esperados no fueron realistas ni estuvieron suficientemente enfocados. Durante el periodo 2016-20, el Grupo BID fue el socio principal de Bolivia, en términos de volumen de préstamos para desarrollo y cooperación técnica. El programa fue relevante temáticamente y mantuvo la continuidad del apoyo a sectores prioritarios para el desarrollo del país (como la expansión del acceso a electricidad y AyS), al tiempo que dio nuevo énfasis a prioridades como la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales y CC y la creciente tasa de urbanización. Sin embargo, no fue realista atribuir al programa el objetivo estratégico de reducir la pobreza extrema, y algunos resultados esperados tampoco estuvieron suficientemente enfocados: es el caso de los objetivos de mejorar el clima de negocios, aumentar la formalidad de la economía y mejorar la efectividad de la gestión pública.
- 4.2 Los retos en implementación de los préstamos de inversión persistieron, resultando en tiempos promedios más largos que el promedio del Banco y países comparables y afectando negativamente el logro de resultados. Muchos préstamos sufrieron de la capacidad insuficiente de la UE, dificultades en adquisiciones y diseños que no se adaptaron al contexto local. El Banco respondió con CTs y acompañamiento, facilitando mejoras en la implementación de muchos proyectos, pero no existe evidencia de que estos esfuerzos hayan tenido un impacto en el fortalecimiento institucional de largo plazo. Sin embargo, el costo para el Banco de administrar el portafolio de Bolivia fue más bajo que en países similares y comparado al período anterior.
- 4.3 El programa apoyó inversiones importantes, con resultados mixtos, en infraestructura, y en reformas de políticas a través de los PBPs. Por ejemplo, el programa apoyó inversiones en energía renovable, la RVF, la ampliación de AyS y la construcción de hospitales y establecimientos de salud y centros infantiles. A pesar de estos avances en productos, muchos de los préstamos no lograron sus metas de resultados. Los PBPs apoyaron reformas para mejorar la gestión de los riesgos de desastres naturales y CC, facilitar la diversificación de la matriz energética y para mejorar la gestión y promover la sostenibilidad de las inversiones en transporte y AyS. En objetivos estratégicos como generar un entorno favorable a la formalización y crecimiento empresarial y la promoción de la innovación, la contribución del Grupo BID fue limitada. La sostenibilidad de los logros de diversos sectores dependerá, en gran parte, de la capacidad institucional de los ministerios y

agencias encargadas de los proyectos para mantener las obras de infraestructura, así como de institucionalizar las reformas apoyadas y, en algunos casos, de la disponibilidad de personal especializado.

4.4 OVE concluye que la importancia del Banco se vio incrementada por el valor agregado adicional que ofreció durante el periodo. El valor agregado del Grupo BID tiene varias dimensiones. En primer lugar, ha sido un socio de largo plazo en muchos sectores logrando adquirir conocimiento y diálogo de políticas. En segundo lugar, la presencia de los especialistas sectoriales y fiduciarios ha facilitado la implementación de los proyectos, especialmente para las UE con menor capacidad o experiencia con multilaterales. Finalmente, la capacidad del Grupo BID de ofrecer CT es una ventaja comparativa que, junto con la presencia de los especialistas, ha influido en que el GdB lo seleccione para el financiamiento de proyectos que requieren más acompañamiento, como es el caso de las operaciones con riesgos ambientales y sociales. Estos hallazgos sugieren que el Grupo BID está bien posicionado para continuar apoyando a Bolivia a abordar sus retos, particularmente en sectores en que ha sido un socio de largo plazo. No obstante, la pandemia del COVID-19 ha creado un nivel de incertidumbre sin precedentes, con efectos sanitarios, sociales y económicos que aún son difíciles de estimar. Esto indica que la respuesta del Grupo BID en el corto plazo requerirá flexibilidad para apoyar a Bolivia enfrentar la crisis.

4.5 Basado en los hallazgos de la evaluación y en la incertidumbre a raíz de la pandemia del COVID-19, OVE propone las siguientes recomendaciones:

1. Retrasar la aprobación de una nueva EBP hasta que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19.

Dado que aún no se conoce la magnitud de los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 en Bolivia, OVE recomienda al Grupo BID no acordar con el Gobierno una nueva EBP hasta que la magnitud del impacto de la crisis sea más clara. En su lugar, OVE recomienda que el Grupo BID extienda el periodo de la EBP actual e incluya en su solicitud de extensión una hoja de ruta de un año que resuma su respuesta de apoyo a la crisis de corto plazo, permitiendo así al Grupo BID definir una estrategia multianual en condiciones de mayor certidumbre al final de este periodo de extensión.

2. Durante el periodo de la próxima EBP, continuar apoyando áreas claves que atiendan a los desafíos de desarrollo de largo plazo y donde el Banco ha demostrado ser un socio clave. Los cuellos de botella de infraestructura continúan presentando desafíos de desarrollo en Bolivia. A través de su

acompañamiento continuo en esta área, el Grupo BID está bien posicionado para continuar apoyando a Bolivia en los sectores de AyS, energía y transporte.

- 3. En diálogo con el GdB y los otros socios multilaterales, identificar e implementar nuevas formas de fortalecer capacidades institucionales a nivel nacional y subnacional, incluyendo las capacidades necesarias para garantizar el mantenimiento de la infraestructura.** Si bien esta fue una recomendación de la CPE previa, en este CPE identificamos que persisten retos en este sentido (ver Anexo I, Recomendación 1 de la CPE previa).
- 4. Diseñar proyectos que encajen en el contexto institucional local y se potencien mutuamente.** Para evitar los factores recurrentes que han afectado negativamente a la ejecución, el diseño de los proyectos debería tener en cuenta la capacidad técnica relativamente baja de la mayoría de las agencias ejecutoras y la experiencia adquirida en proyectos previos.
- 5. Considerar de manera conjunta, entre el BID y BID Invest, nuevas maneras de profundizar el apoyo al sector privado, buscando nichos nuevos y consolidando aquellos ya identificados (ver Anexo I - Rec. 4 de la CPE previa).** Con el objetivo de crear más oportunidades para apoyar a empresas privadas, el BID y el BID Invest deben trabajar conjuntamente y en colaboración con el GdB para identificar los retos que enfrenta el sector privado y cómo cada parte del Grupo puede contribuir a superarlos. Por ejemplo, abordando reformas estructurales que mejoren el clima de negocios e incentiven la inversión privada.

Referencias y bibliografía

- Banco Mundial. «Doing Business 2019. Training for Reform.» Reporte, Washington D.C., 2018.
- . *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Julio de 2019. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators> (último acceso: 2019 de Julio).
- BCB. Banco Central de Bolivia. s.f. www.bcb.gob.bo (último acceso: Febrero de 2020).
- . *Informe de la deuda externa pública al 31 de diciembre de 2018*. Informe, La Paz: Banco Central de Bolivia, 2019.
- . *Informe de Política Monetaria Julio 2019*. La Paz: Banco Central de Bolivia, 2019.
- . *Informe de Política Monetaria. Julio 2018*. Informe, La Paz: Banco Central de Bolivia, 2018.
- . *Memoria Anual 2017*. Reporte, La Paz: Banco Central de Bolivia, 2017.
- . *Reporte de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*. Gestión 2018. Reporte, La Paz: Banco Central de Bolivia, 2019.
- BID. *Desafíos para el Desarrollo del País*. Documento, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- BID Invest. *Bolivia. Country Insight*. Reporte, BID Invest, 2019.
- BID-CEPAL-CAF. *Infralatam Datos de Inversión en Infraestructura Pública*. s.f. www.infralatam.info (último acceso: Febrero de 2020).
- CEPAL. *América Latina y el Caribe. Estimaciones y Proyecciones de Población a Largo Plazo*. Revisión 2019. 2019b. <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa> (último acceso: Julio de 2019).
- . CEPALSTAT Bases de Datos. Diciembre 2019a. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/Portada.html> (accessed Febrero 2020).
- . Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. n.d. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mortalidad-materna> (accessed Febrero 2020).
- . *Panorama Social de América Latina 2018*. Publicación, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019b.

- CEPB. *Análisis de Contexto Diagnóstico de la Productividad en Bolivia*. Reporte, Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, 2016.
- Eckstein, David, Maria-Lena Hutfils, y Maik Winges. *Global Climate Risk Index 2019. Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017*. Briefing Paper, Berlin: Germanwatch, 2019.
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, n.d.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe*. Documento, Santiago de Chile: FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018.
- FMI. *World Economic Outlook database of the International Monetary Fund*. Abril de 2019. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx> (último acceso: Julio de 2019).
- Foro Económico Mundial. *Reporte Global de Competitividad 2018*. Reporte, Ginebra: Foro Económico Mundial, 2018.
- INE. *Encuesta de Demografía y Salud. 2016*. <https://www.ine.gob.bo/index.php/pobreza-introduccion/>.
- . «Instituto Nacional de Estadística.» s.f. <http://www.ine.gob.bo> (último acceso: Febrero de 2020).
- . «Resultados de la Encuesta de Prevalencia y características de la Violencia contra las mujeres 2016.» La Paz, 2017.
- . Instituto Nacional de Estadística. s.f. www.ine.gob.ar (último acceso: 3 de Julio de 2019).
- MEFP. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. s.f. https://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id=4324&categoria=5&seccion=306 (último acceso: Febrero de 2020).
- OIT. *Panorama Temático Laboral. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, 2018.
- PNUD. *Índices e indicadores de desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018.
- UDAPE. *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas*. s.f. www.udape.gob.bo (último acceso: Julio de 2019).
- VIDECI. Reporte Diario Nacional de Alerta y Afectación N°99. Viceministerio de Defensa Civil, 2019.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)