




Octubre, 2024

EXPOST

Informes de
Evaluación
2024

Préstamo de largo plazo para atender la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19, bajo Línea de crédito Contingente Regional.





-
-
-
-

Este informe fue realizado con base en la información disponible de la operación a la fecha del último desembolso y conforme a lo establecido en la Política de Acceso a la Información y Transparencia Institucional, de CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe, disponible en www.caf.com. En la elaboración de este informe se observaron las directrices adoptadas por CAF para evitar conflictos de interés en sus evaluaciones. Según el conocimiento de la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto, no hubo conflictos de interés en la preparación, revisión o aprobación de este informe.

DATOS BÁSICOS DE LA OPERACIÓN

País
Bolivia

Número de operación

CFA 11250

Producto - Sector

Línea de Crédito Contingente
Regional no comprometida y
no revolvente - Salud

Cliente

Estado Plurinacional de Bolivia

Organismo Ejecutor

Ministerio de Salud (MS)

Riesgo soberano

Contacto

transparencia@caf.com

Objetivo del proyecto

Fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud de Bolivia para atender la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia COVID-19, a través de recursos financieros directos y del reconocimiento de gastos e inversiones para la adquisición y suministro de bienes, servicios e insumos, con la finalidad de contener al mínimo el riesgo de diseminación del COVID -19 y disminuir los efectos negativos en la población.

Fuente de Financiación

Monto total de la línea (USD) 50.000.000

Desembolsado CAF (USD) 50.000.000

Monto mínimo por solicitud N/A

Aporte local (USD) 0

Otros aportes (USD) N/A

Detalle de otros aportes N/A

Fechas de progreso

Fecha de solicitud de la operación

17 de marzo de 2020

Fecha de aprobación

3 de abril de 2020

Fecha de entrada en vigencia

23 de junio de 2020

Fecha de último desembolso

21 de marzo de 2023



EVALUACIÓN

Las operaciones de libre disponibilidad son evaluadas a partir de un enfoque metodológico desarrollado por la Dirección de Aportes al Desarrollo y Medición de Impacto de CAF (DADMI). La metodología propuesta persigue realizar una evaluación integral de estas operaciones, tomando como referencia el criterio de pertinencia enmarcado en los lineamientos para una mejor evaluación establecidos por la OCDE.

En este contexto, la pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el que las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con las necesidades sectoriales de los países. Para más detalles, ver anexo metodológico A2.

El préstamo de largo plazo para atender la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19, bajo Línea de crédito Contingente Regional fue altamente pertinente en el marco del contexto en el cual fue implementado.

En lo que respecta al componente de la alineación de política con el contexto del país, la operación describió con claridad la motivación del préstamo en el contexto de Bolivia y la importancia de los recursos para mitigar los efectos de la pandemia COVID-19. Se explicaron de forma precisa los objetivos generales y específicos de la operación, los componentes y actividades a ejecutarse y se realizó una adecuada identificación de la población objetivo.

En cuanto a las matrices de política, si bien definió una matriz de seguimiento robusta, alineada con los objetivos y actividades previstas y capaz de verificarse el destino de los recursos del primer desembolso, no es posible corroborarlo con el segundo desembolso debido a que la solicitud de desembolso se realizó en un contexto diferente al que motivó la aprobación de la operación y, a la fecha de realización de este informe, los soportes finales no han sido entregados.

Vale destacar que las necesidades de financiamiento de Bolivia rondaron los 12 puntos porcentuales del PIB en el año de aprobación de la operación, lo que planteó una situación en la que el financiamiento externo resultaba crucial de cara a suavizar potenciales restricciones de liquidez exhibidas por el país en dicho año.



Componentes de la evaluación

#	Componente	Descripción
1	Alineación de política con el contexto del país	Determina la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos o política prospectiva con las necesidades del país

Este componente valora la alineación de la política para la cual se solicitó la operación con las necesidades del país. Para ello, se toman en consideración cuatro preguntas que permiten obtener una primera mirada de la pertinencia de la operación. La información utilizada para el desarrollo de este indicador proviene de los documentos consignados en la fase de aprobación de la operación, así como documentos elaborados durante su implementación y cierre. De igual manera y de ser necesario, se recurre a fuentes de información oficiales para complementar la valoración realizada. A continuación, se desarrollan las cuatro preguntas utilizadas para la valoración de este primer componente.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.1	Alineación de política con el contexto del país	1	¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?

El 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de COVID-19 como una pandemia global, instando a los países a intensificar sus acciones para frenar la propagación del virus y proteger a sus poblaciones. En respuesta, muchos países implementaron estados de emergencia sanitaria para contener la expansión del COVID-19 y evitar que el incremento de casos sobrecargara sus sistemas de salud, poniendo en riesgo a las personas vulnerables, especialmente a aquellas con condiciones que las hacían susceptibles a complicaciones respiratorias.

En Bolivia, los primeros casos confirmados de COVID-19 se reportaron el 10 de marzo de 2020, provenientes de Italia y se detectaron en los departamentos de Oruro y Santa Cruz (municipio de San Carlos). El 13 de marzo de dicho año se reportaron siete casos adicionales en Oruro, un primer caso en Cochabamba y otro en La Paz el 18 de marzo.

Ante el aumento de casos, las autoridades de Oruro implementaron una cuarentena departamental y establecieron medidas de protección, incluyendo la suspensión de clases en colegios y universidades. Para el 17 de marzo de 2020, ya se registraban 12 casos positivos, lo que impulsó la intensificación de las medidas de contención y protección de la población. Al 14 de abril de 2020, se reportaban un total de 354 casos confirmados y 28 fallecimientos.

En respuesta a esta emergencia y ante el rápido crecimiento de la pandemia en el país, el gobierno promulgó varios Decretos Supremos destinados a agilizar la adquisición de bienes y servicios, así como a fortalecer la protección de la comunidad. Entre las normativas destacadas se encontró el Decreto Supremo N.º 4179 del 12 de marzo de 2020,



que declaró Situación de Emergencia Nacional, y el Decreto Supremo N.º 4199 del 21 de marzo de 2020, que dictó una cuarentena en todo el territorio nacional para prevenir la propagación del virus.

Además de estas medidas de contención, se desarrolló una estrategia para prevenir la transmisión comunitaria, considerada el principal riesgo nacional. Las acciones implementadas buscaron promover la responsabilidad ciudadana y contener la expansión del virus, evitando así un incremento exponencial de casos capaz de colapsar el sistema nacional de salud.

Asimismo, el gobierno consideró esencial fortalecer su sistema de salud y la capacidad instalada en todo el país. El sistema nacional de salud boliviano reconoce establecimientos de Primer, Segundo y Tercer Nivel, siendo estos últimos los únicos con Unidades de Terapia Intensiva (UTI) para atender complicaciones graves. Dado que los pacientes con COVID-19 requerían una atención especializada, resultaba necesario incrementar la capacidad en hospitales de segundo y de tercer nivel.

En la documentación presentada para la solicitud de financiamiento, se subrayó que no se contaba con los suficientes espacios, equipos, insumos y reactivos para atender a la cantidad esperada de pacientes que simultáneamente requerirían atención médica como consecuencia de la pandemia. Esta situación resaltó la urgencia de fortalecer los establecimientos de salud en los aspectos de detección, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas.

En este sentido, en marzo de 2020, se envió una solicitud a CAF para acceder a la Línea de Crédito Contingente Regional para Eventos Extremos del Clima, Sismos, Accidentes Contaminantes y Epidemias en la Región. El objetivo de la solicitud fue fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud frente a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.

En síntesis, el gobierno de Bolivia realizó la solicitud de crédito buscando apoyo presupuestario para el manejo de los efectos de la pandemia dentro del país haciendo énfasis en fortalecer la capacidad instalada de su sistema de salud. La documentación de la operación aborda claramente esta problemática, así como la motivación de la solicitud en el marco de la emergencia sanitaria donde resultaba necesario adquirir recursos de rápido desembolso.

#	Componente	Nº pregunta	Pregunta
1.2	Alineación de política con el contexto del país	2	¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?

El objetivo general de la solicitud fue fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud de Bolivia frente a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, proporcionando recursos financieros directos para la adquisición y suministro de bienes, servicios e insumos, y así minimizar el riesgo de contagio y reducir los efectos de la pandemia en la población. Adicionalmente, los objetivos específicos de esa operación fueron:



- Fortalecer las capacidades de prevención, detección y diagnóstico oportunos.
- Fortalecer las capacidades de bioseguridad del personal de salud para el manejo y tratamiento de pacientes.
- Fortalecer las capacidades de resolución a partir de la contratación de personal de salud.
- Capacitar al personal de salud para la correcta comprensión en el abordaje integral de la pandemia.

Los objetivos planteados para la operación fueron coherentes con las necesidades actuales del país, pues se centraron en fortalecer el sistema de salud y mejorar la capacidad de respuesta del gobierno frente a la pandemia.

#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.3	Alineación de política con el contexto del país	3	¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?

El préstamo se estructuró en función de los objetivos propuestos, organizándose en los siguientes componentes: (i) Apoyo al sistema sanitario y (ii) Otros rubros.

El primer componente de apoyo al sistema sanitario contempló el financiamiento integral de las acciones de respuesta contra la pandemia, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de atención y el diagnóstico oportuno. Este componente se dividió en los siguientes ítems:

- *Equipos de protección de personal de salud.* Incluyó la dotación de equipos de protección para el personal de atención directa a pacientes.
- *Contratación de consultores de salud.* Contempló la contratación de consultores en salud para la atención de pacientes en el marco del manejo del COVID-19. Los perfiles solicitados fueron intensivistas, enfermeras, auxiliares en enfermería, y médicos ASO (profesionales en el último año de formación en diversas especialidades).
- *Capacitación.* Comprendió la capacitación de personal de salud en manejo de COVID-19 de manera integral, en el marco de sus atribuciones y competencias, considerando los protocolos y normativas vigentes para ese momento.
- *Equipos e insumos.* Incluyó la dotación de insumos y equipamiento para los diferentes niveles de atención en salud. Se centraron en fortalecer el suministro de material de sanitización, insumos para la atención de pacientes, equipamiento para salas de aislamiento y tratamiento de pacientes con COVID-19, y dotación de reactivos e insumos de laboratorio con la finalidad de proporcionar a la población un adecuado y oportuno diagnóstico.

El segundo componente contempló el financiamiento de una unidad de monitoreo y seguimiento, auditoría externa y la comisión de financiamiento.



#	Componente	N° pregunta	Pregunta
1.4	Alineación de política con el contexto del país	4	¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

La operación evaluada se enmarcó en el programa de contención del coronavirus desarrollado por el gobierno de Bolivia. En la documentación del crédito se especifica que se identificaron como beneficiarios a aproximadamente 4.000.000 de personas, que corresponden a una fracción de la población de los departamentos de Santa Cruz, La Paz, Cochabamba y Oruro, según la proyección realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a partir de los datos de Población y Vivienda del Censo 2012.

Esta población está principalmente concentrada en las capitales departamentales, considerando la alta transmisibilidad del virus y su impacto en todos los grupos etarios. Se identificó como la población con mayor vulnerabilidad a los adultos mayores y a aquellos con enfermedades crónicas como cáncer, tuberculosis, diabetes, hipertensión arterial, inmunodeficiencias, entre otras.

#	Componente	Descripción
2	Robustez de las matrices de políticas	Determina los niveles de robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación

Este componente tiene como objetivo determinar la robustez, los niveles de cumplimiento y la pertinencia de las matrices de política definidas en el marco de la operación. En el proceso de aprobación de esta operación se diseñó inicialmente una matriz detallada de indicadores (Tabla 1) que se especificó posteriormente en la documentación correspondiente al primer desembolso. Esta matriz incluyó indicadores de seguimiento claramente definidos, alineados con los componentes y objetivos establecidos en la fase de diseño de la operación. Los indicadores se dividieron en indicadores de resultado y de producto.

Tabla 1. Matriz de indicadores.

Indicadores de resultados	Metas (Cantidad)
Personas beneficiadas con el Plan Nacional COVID-19 aprox.	4.000.000
Indicadores de producto	
Consultores médicos intensivistas contratados y capacitados	270
Consultores en enfermería contratados y capacitados	755
Consultores auxiliares de enfermería contratados y capacitados	555
Consultores médicos ASO contratados y capacitados	250
Establecimientos de salud priorizados con insumos, equipamiento y equipos de proyección personal	3
Laboratorios fortalecidos con insumos y reactivos	3

Fuente: Documento de Evaluación de Crédito (DEC)

Según lo establecido, los recursos debían ejecutarse en un plazo de 120 días luego de recibidos los desembolsos con la presentación de los respectivos soportes durante 180 días contados a partir de dicha fecha. Sin embargo, tras acordar ajustes entre ambas partes, el plazo para la entrega de la documentación de soporte del primer desembolso se extendió hasta el 31 de diciembre de 2022, después de tres prórrogas del plazo previsto. Este informe sirvió para justificar la utilización de los recursos de esta primera fase de la operación. Vale destacar que, si bien los fondos se desembolsaron en diciembre de 2020, su ejecución se distribuyó entre las vigencias fiscales de 2021 y 2022. El informe de ejecución incluyó detalles sobre la contratación de personal, y la adquisición de bienes y servicios.

El segundo desembolso fue solicitado el 17 de marzo de 2023, efectuándose su dispendio el 21 de marzo de ese mismo año. En la solicitud se especificó que los recursos se destinarían a la adquisición de equipos, insumos y reactivos para los distintos establecimientos de salud a nivel nacional, con el fin de brindar atención a pacientes con COVID-19 y contener su propagación. En abril de 2024, CAF amplió el plazo para la presentación de los documentos justificativos del segundo desembolso hasta diciembre de 2024 y estableció que el informe final del programa debía presentarse antes del 31 de marzo de 2025.

En conclusión, la operación estableció una matriz de seguimiento robusta que se ajustó a los objetivos y componentes descritos dentro de la documentación. Es posible hacerle seguimiento a la utilización de los recursos del primer desembolso debido a los soportes entregados. Sin embargo, no es posible realizar la misma aseveración con el segundo desembolso, ya que, a la fecha de elaboración de este informe, los soportes aún no han sido entregados y la solicitud de desembolso se realizó en un contexto diferente al que motivó la aprobación de la operación.

Comentarios ejecutivo responsable y/o área de negocio

Debido a la magnitud sin precedentes de la pandemia, CAF ofreció la presente facilidad con el fin de apoyar las acciones a corto y mediano plazo de Bolivia para restablecer las condiciones normales de operación de servicios de salud esenciales. La evolución rápida y constante de la pandemia hizo que el organismo ejecutor cambiara y ajustara las prioridades para ejecución de los recursos.

Adicionalmente, cambios políticos hicieron que la ejecución del Programa se extendiese más de lo esperado; sin embargo, actualmente el OE se encuentra en proceso de justificación del segundo desembolso y de la elaboración del informe final.

ANEXO

A1. Abreviaturas y acrónimos

Siglas	Descripción
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
DEC	Documento de Evaluación de Crédito
DEM	Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
S&P	Standard & Poor's Financial Services
SWAp	Operación de Enfoque Sectorial Amplio

A2. Metodología de evaluación

La evaluación ex post consiste en una revisión objetiva y sistemática de un proyecto cuya fase de inversión ha concluido o se encuentra en la fase de post inversión. Estas evaluaciones pretenden realizar una valoración sobre el desempeño de las operaciones de financiamiento, que permita mejorar futuras operaciones, potenciando así la contribución de la organización al desarrollo de América Latina y el Caribe. Estos ejercicios se centran en determinar la pertinencia, efectividad, eficiencia, sostenibilidad esperada e impacto de las operaciones, en relación con los objetivos planteados durante su diseño. La agenda de evaluaciones ex post en CAF tienen un doble objetivo: i) prevé la rendición de cuentas a los Países Accionistas, Autoridades, Alta Gerencia y público en general, sobre el desempeño de los proyectos de CAF y ii) sistematizar y difundir los aprendizajes generados a lo largo de la vida de las operaciones con el objetivo de mejorar futuras operaciones.

En lo que respecta al abordaje metodológico de los instrumentos de libre disponibilidad, estas operaciones son consideradas productos de apoyo presupuestario, lo que quiere decir que, si bien suelen tener una política asociada, no resulta indispensable que exista trazabilidad de los recursos entregados en el marco de la operación. Por ello, se profundiza únicamente en el criterio de pertinencia, utilizando dos indicadores para su valoración.

La pertinencia en estos instrumentos es considerada como el grado en el cual las operaciones se aprueban en contextos de altas necesidades de financiamiento, con matrices de políticas robustas presentadas al momento de la aprobación y con acciones de reconocimiento de gastos, políticas prospectivas o reformas de políticas acordes con

las necesidades sectoriales de los países. El análisis de las operaciones se realiza a partir de dos componentes:

Alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reformas de políticas con las necesidades del país: valora la alineación de la estructura de reconocimiento de gastos, política prospectiva o reforma planteada con las necesidades sectoriales del país y las problemáticas identificadas. Las preguntas utilizadas para la valoración son las siguientes:

- ¿En qué medida hubo una adecuada identificación del problema que motivó la realización de la operación?
- ¿En qué medida se definieron objetivos generales y específicos que reflejaron con claridad el propósito de la operación? ¿Fueron consistentes con las necesidades sectoriales del país?
- ¿En qué medida las actividades definidas fueron consistentes con los objetivos planteados siguiendo una lógica de teoría de cambio?
- ¿En qué medida se identificó con claridad la población beneficiaria del programa propósito de la operación?

Robustez de las matrices de políticas: indicador cualitativo orientado a determinar la robustez de las matrices de políticas definidas en el marco de la operación, así como el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas dentro de las mismas.





EXPOST
Informes de
Evaluación
2024

