

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**BOLIVIA**

**PROGRAMA DE APOYO A LA PREINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO II**

**(BO-L1223)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ubaldo González de Frutos, Jefe de Proyecto; Oscar Lora, Jefe de Equipo Alterno; Susana Román Sánchez; Zoila Llampen; Anastasiya Yarygina; David Rivera; Leslie Harper; Mariana Canillas; y Liza Builes (IFD/FMM); Liliana Castilleja y Cinthya Prado (CAN/CBO); Cristina Mecerreyes (INE/WSA); Edwin Malagón (INE/ENE); Roberto Cambor (CSD/HUD); Rafael Poveda (INE/TSP); Sara Vila (LEG/SGO); Miguel Orellana, Willy Bendix y Fernanda Schukkel (VPC/FMP); Jorge Andrés Gallego (SPD/SDV); y José Yitani (KIC/KLD).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática, y justificación .....	2
B. Objetivo, componentes y costo .....	10
C. Alineación estratégica .....	13
D. Análisis de viabilidad .....	13
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>15</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	15
B. Riesgos ambientales y sociales .....	16
C. Riesgos fiduciarios .....	16
D. Otros riesgos y temas clave.....	17
<b>III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN Y DE MONITOREO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>17</b>
A. Esquema de ejecución .....	17
B. Esquema de monitoreo y evaluación de resultados.....	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
EE#1	<a href="#">Plan de Ejecución del Proyecto</a>
EE#2	<a href="#">Resumen de la Revisión Ambiental y Social</a>
EE#3	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)</a>
EE#4	<a href="#">Análisis Económico del Programa</a>
EE#5	<a href="#">Cartera de Proyectos de Preinversión Preseleccionados</a>
EE#6	<a href="#">Propuesta de Programa Realizada por el VIPFE en Mayo de 2022</a>
EE#7	<a href="#">Esquema del Plan de Formación Continua que Financia el Programa</a>
EE#8	<a href="#">Borrador de MOU relativo al Plan de Formación Continua</a>
EE#9	<a href="#">Reglamento Operativo del Comité Técnico para la Priorización de Programas y/o Proyectos de Preinversión e Inversión Pública (CTP)</a>
EE#10	<a href="#">Reglamento Operativo del Programa (ROP)</a>
EE#11	<a href="#">Filtro de Evaluación Ambiental y Social</a>
EE#12	<a href="#">Documento de Cambio Climático</a>

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIF	Convenio Interinstitucional de Financiamiento
CTP	Comité Técnico para la Priorización de Programas y/o Proyectos de Preinversión e Inversión Pública
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DGPP	Dirección General de Programación y Preinversión
EDTP	Estudios de Diseño Técnico de Preinversión
FMI	Fondo Monetario Internacional
IP	Inversión Pública
ITCP	Informes Técnicos de Condiciones Previas
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
MESCP	Modelo Económico Social Comunitario Productivo
MMAyA	Ministerio del Medio Ambiente y Agua
MOOC	<i>Massive Open Online Courses</i> [Cursos en Línea Masivos y Abiertos]
MPAS	Marco de Política Ambiental y Social
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
MR	Matriz de Resultados
OE	Organismo Ejecutor
OSE	Organismos Subejecutores
PA	Plan de Adquisiciones
PAPD-I	Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo I
PAPD-II	Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
POA	Plan Operativo Anual
RBP	Reglamento Básico de Preinversión
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SISIN	Sistema de Información Sobre Inversiones
SNIP	Sistemas Nacionales de Inversión Pública
TDR	Términos de Referencia
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto
UP	Unidad de Preinversión
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**BOLIVIA**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA PREINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO II**  
**BO-L1223**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> Estado Plurinacional de Bolivia			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible</b> <sup>(a)</sup>	
<b>Organismo Ejecutor (OE):</b> Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Modalidad de Préstamo:</b> Préstamo de Inversión Específica			<b>Período de desembolso:</b>	5 años
			<b>Período de gracia:</b>	10,3 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en SOFR
<b>BID (Capital Ordinario)</b> <sup>(d)</sup> :	52.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	(c)
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(c)
			<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	15,03 años
<b>Total:</b>	52.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo específico de desarrollo de esta operación será mejorar la calidad de la preinversión. El logro de este objetivo contribuirá al objetivo general de desarrollo de mejorar la calidad del gasto en Inversión Pública.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso que el prestatario a través del OE haya presentado evidencia, a satisfacción del Banco de: (i) la aprobación y entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa ( <a href="#">ROP</a> ) de acuerdo con los términos previamente acordados con el Banco; y (ii) la designación de personal clave de la Unidad Ejecutora del Proyecto, de acuerdo con los términos acordados con el Banco, incluyendo: (a) un gerente de programa; (b) un coordinador técnico; (c) un especialista en planificación; (d) un especialista en adquisiciones; (e) un especialista financiero; y (f) un especialista ambiental y social (¶3.7).				
<b>Condiciones contractuales especiales de ejecución:</b> El desembolso de los recursos del Componente 2 para el financiamiento de los estudios de preinversión correspondientes estará sujeto a la suscripción de un Convenio Interinstitucional de Financiamiento entre el OE y el Organismo Subejecutor respectivo, en los términos acordados previamente con el Banco e incluidos en el <a href="#">ROP</a> (¶3.8).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos</b> <sup>(e)</sup> :	SI <input checked="" type="checkbox"/>		PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
<b>Temas Transversales</b> <sup>(f)</sup> :	GE <input checked="" type="checkbox"/> y DI <input checked="" type="checkbox"/>		CC <input checked="" type="checkbox"/> y ES <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b> <sup>(g)</sup> :	ODS1 <input type="checkbox"/> ODS2 <input type="checkbox"/> ODS3 <input type="checkbox"/> ODS4 <input type="checkbox"/> ODS5 <input type="checkbox"/> ODS6 <input type="checkbox"/> ODS7 <input type="checkbox"/> ODS8 <input type="checkbox"/> ODS9 <input type="checkbox"/> ODS10 <input checked="" type="checkbox"/> ODS11 <input type="checkbox"/> ODS12 <input type="checkbox"/> ODS13 <input checked="" type="checkbox"/> ODS14 <input type="checkbox"/> ODS15 <input type="checkbox"/> ODS16 <input checked="" type="checkbox"/> ODS17 <input checked="" type="checkbox"/>			

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés, de productos básicos y de protección contra catástrofes. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) En virtud del documento AB-2990, el desembolso de los recursos del Préstamo estará sujeto a los siguientes límites máximos: (i) hasta un 15% durante los primeros 12 meses; (ii) hasta un 30% durante los primeros 24 meses; y (iii) hasta un 50%, durante los primeros 36 meses, todos los cuales serán contados a partir de la fecha de aprobación del Préstamo por el Directorio Ejecutivo del Banco (¶2.4).
- (e) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (f) GE (Equidad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).
- (g) ODS (Objetivo de Desarrollo Sostenible). Para mayor información sobre los ODS ingrese a [este enlace](#) y para consultar la Metodología del Grupo BID para la Clasificación de Proyectos Según los ODS, ingrese a [este enlace](#).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática, y justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Tras un alto crecimiento de la economía de Bolivia, del 5,4% del Producto Interno Bruto (PIB) en el primer lustro de la década pasada, el ritmo se redujo ligeramente, al 3,95%, en el período 2015-2019. Con las medidas de aislamiento social de la COVID-19 en 2020, la economía se contrajo un 8,8%, se destruyeron empresas y empleo, aumentó la pobreza y empeoró la distribución de la riqueza. Bajo este escenario de convergencia de diversos *shocks*, se agudizaron varios desafíos de la economía. Sin embargo, en 2021 la actividad económica comenzó a recuperarse y para el periodo 2021-2025, bajo el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), se proyecta que converja a niveles de crecimiento promedio prepandemia cercanos al 4%. En este contexto, Bolivia debe aprovechar para aumentar los niveles de productividad mediante la diversificación, profundizando el desarrollo inclusivo y sostenible.
- 1.2 En Bolivia, la Inversión Pública (IP) es un pilar fundamental del bienestar social. El Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), vigente desde 2006, otorga al Estado el papel de principal impulsor del crecimiento económico y del progreso social, asumiendo funciones de planificación de la economía y administración de empresas públicas, liderando la IP en el sector productivo y en sectores estratégicos.
- 1.3 La IP boliviana se enmarca en el Sistema de Planificación Integral del Estado<sup>1</sup>, que se compone de tres subsistemas: (i) Planificación, (ii) IP y Financiamiento Externo, y (iii) Seguimiento y Evaluación Integral de Planes. El Sistema de Planificación integra los proyectos de inversión de todas las entidades públicas mediante los Planes de Desarrollo y la Programación de Mediano Plazo. Los proyectos deben incluirse en el Presupuesto General de la Nación y se gestionan ordinariamente por los ministerios o los gobiernos subnacionales. Excepcionalmente, éstos recurren al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) para buscar apoyo para los estudios de preinversión y eventualmente financiamiento externo. En tal caso, la competencia es de la Unidad de Preinversión (UP) de la Dirección General de Programación y Preinversión (DGPP) del VIPFE.
- 1.4 Lograr una exitosa transformación productiva en Bolivia y afianzar los progresos sociales logrados por el país demanda aumentar la calidad de la IP<sup>2</sup>, máxime considerando el destacado rol de la IP en la economía boliviana<sup>3</sup>. Actualmente, la percepción de la calidad de la infraestructura de Bolivia, según el

---

<sup>1</sup> Creado por Ley N° 777, del 21 de enero de 2016.

<sup>2</sup> El sintagma “calidad de la inversión” se refiere indistintamente al nivel macro y micro. Desde el primero, una IP de calidad es la que es capaz de generar crecimiento. Desde el segundo, una IP de calidad es la que se ejecuta de acuerdo con el calendario previsto y dentro del costo presupuestado. Para medir la calidad de la IP cabe usar 3 tipos de indicadores: medidas físicas (ej. kilómetros de carretera), encuestas de percepción subjetiva e indicadores híbridos (Fondo Monetario Internacional, 2015).

<sup>3</sup> En otros países, el mayor rubro de la IP es la infraestructura. En Bolivia, el mayor rubro es la inversión en sectores productivos (54%), seguido por infraestructura (34%), inversión social (11%) y otros (2%) (PDES, pg. 188).

[Índice Global de Competitividad de 2019](#), la sitúa en el puesto 114 de 137. Del mismo modo, el [Índice de Desempeño Logístico 2018 del Banco Mundial](#) la ubica en el 131 de 160 países, con una puntuación a su infraestructura de 2,15 en una escala donde 5 es el máximo. Desde otra perspectiva, la IP en Bolivia mantiene una brecha de eficiencia (diferencia entre eficiencia potencial y real)<sup>4</sup> del 41%, mucho mayor que la media entre las economías emergentes (27%) y que la regional de América Latina y el Caribe (ALC) (29%)<sup>5</sup>. De modo más específico, una encuesta realizada a los responsables de IP en América Latina reveló que los puntos fuertes de Bolivia son la selección y la implementación de proyectos, mientras en materia de guías de elaboración y evaluación de proyectos, y en evaluación ex post, se muestra más débil<sup>6</sup>.

- 1.5 Desde 2016 y hasta final de 2023, el VIPFE viene ejecutando el Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo I (PAPD-I), [3534/BL-BO](#), aprobado en 2015 por US\$30 millones, con 57,03% desembolsado y con todos los recursos comprometidos, el cual está entregando resultados, aunque a menor ritmo de lo anticipado. El programa entregará un total de 34 Estudios de Diseño Técnico de Preinversión (EDTP)<sup>7</sup>. En 2020, el Banco concedió una prórroga de 24 meses, y en 2022 otra adicional de 12 meses, hasta diciembre de 2023. En buena medida, la demora se debió a la inestabilidad política que afectó al país entre 2019 y 2020, a lo que se sumaron los efectos de la pandemia de la COVID-19. El tiempo restante de 12 meses de la operación será de ejecución y entrega de productos. La necesidad de lanzar un nuevo programa de preinversión sin esperar al cierre del primero obedece a la voluntad del gobierno, plasmada en el PDES, de invertir un promedio de IP del 13,5% del PIB de 2021 a 2025 (véase nota al pie 25). Como ejemplo de los estudios financiados por el PAPD-I, tenemos el diseño de la Interconexión Eléctrica al Sistema Interconectado Nacional del sistema aislado de San Ignacio de Velasco, en el departamento de Santa Cruz. Tras el estudio, la obra fue incorporada en el Programa de Expansión de Infraestructura Eléctrica ([4633/BL-BO](#), aprobado en 2018 por US\$78 millones)<sup>8</sup>, para generar un ahorro de 10.000 litros de combustible diésel al año una vez culmine su construcción.
- 1.6 La calidad de la preinversión, la cual se define como un atributo de los proyectos de preinversión que se concreta en la precisión de los cálculos de costo y tiempo de ejecución (FMI, 2015), continúa siendo problemática en Bolivia, con frecuentes sobrecostos (17,59%) y demoras (67,2%) en la fase de ejecución de proyectos respecto de las previsiones iniciales<sup>9</sup>, siendo sus causas fundamentalmente dos: la persistencia de desafíos de capacidad institucional a varios niveles y la necesidad de financiación sostenible adicional para la preinversión (§1.10).

<sup>4</sup> La eficiencia de la IP pone en relación el valor del *stock* de capital del sector público (como insumo) con el nivel de cobertura y calidad de los activos de infraestructura (como producto) (Dabla-Norris et al., 2011). El nivel de eficiencia se mide por la distancia de un país a la frontera de eficiencia definida por los países con la mayor cobertura y calidad de la infraestructura para un determinado nivel de *stock* de capital público (Ardanaz et al., 2019).

<sup>5</sup> FMI (2019), pg. 4.

<sup>6</sup> Armendáriz y Contreras, 2019.

<sup>7</sup> De ellos, se cuenta con 6 y se espera finalizar 4 más en 2022 y 24 en 2023.

<sup>8</sup> En fase de ejecución, pendiente de elegibilidad.

<sup>9</sup> Con base en el análisis de los 808 proyectos de inversión mayores de US\$1M implementados en 21 entidades de nivel central y finalizados entre 2021 y 2022. Ver Anexo II – Matriz de Resultados (MR) – para mayor detalle.

Solventar estos problemas justifica la presente operación, complementaria del PAPD-I, que, además de aportar financiación para 124 estudios de IP adicionales, incrementa la capacidad institucional para aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión de la preinversión, y así dar sostenibilidad a los esfuerzos por mejorar la calidad de la IP.

- 1.7 **Consideraciones de género y diversidad.** El Estado Plurinacional de Bolivia ha realizado sustanciales avances en cuanto al empoderamiento económico de las mujeres y la lucha contra la discriminación<sup>10</sup>. Según [Trabajar y Ser Mujer en Bolivia](#) (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2020), el país andino detenta el índice más alto de violencia física o sexual contra las mujeres en toda la región, con un 74,7% de mujeres mayores de 15 años que sufrieron este tipo de violencia alguna vez en sus vidas. En el ámbito laboral, la brecha de participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres es del 26% a favor de los hombres. Además, persiste la brecha salarial cuando se realizan trabajos iguales o similares, aunque ésta ha disminuido de manera considerable (del 39% en 1993 al 10% en 2018). Con todo, la proporción de mujeres con ingresos inferiores al salario mínimo sigue siendo mucho mayor a la de hombres. La vulnerabilidad es particularmente alta en el caso de las mujeres indígenas<sup>11</sup>, especialmente en áreas remotas debido a una infraestructura deficiente, limitado número de servicios públicos, largas distancias y falta de transporte público apropiado<sup>12</sup>. Los proyectos de IP no son neutrales respecto del género; por ejemplo, un buen alumbrado público<sup>13</sup> y transporte público confiable<sup>14</sup> favorecen sustancialmente a las mujeres porque les brindan seguridad, mayor movilidad y acceso al mercado laboral. Asimismo, está documentado que las mujeres tienen una preferencia por la infraestructura de agua y saneamiento de calidad<sup>15</sup>. La falta de instalaciones sanitarias adecuadas para mujeres puede generar estigma, riesgo de infecciones y de violencia de género<sup>16</sup>. La literatura indica que las diferencias de género reflejan distintas prioridades de inversión<sup>17</sup> y, cuando las mujeres tienen poder de decisión, implementan las políticas que les favorecen<sup>18</sup>. Estas diferencias son todavía mayores en contextos de mayor vulnerabilidad femenina<sup>19</sup>. No obstante las diferencias en las necesidades y preferencias, los proyectos de IP han tratado hasta ahora a los hogares y comunidades de forma homogénea. La inclusión de la perspectiva de género y diversidad<sup>20</sup> en los proyectos de preinversión debe contribuir a disminuir las brechas, mejorando los

<sup>10</sup> [Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito \(consultado en línea 4-8-2022\).](#)

<sup>11</sup> Más del 40% por ciento de la población boliviana se identifica como indígena o afrodescendiente, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (según las proyecciones 2017 del Instituto Nacional de Estadística, el porcentaje se habría ampliado al 48%), y las mujeres indígenas enfrentan un mayor riesgo de ser excluidas de acuerdo con la encuesta Nacional de Discriminación y Exclusión Social ([Cuéllar, 2016](#)).

<sup>12</sup> [Organización Internacional del Trabajo \(2019\).](#)

<sup>13</sup> [Orlando et al. \(2018\).](#)

<sup>14</sup> [Dominguez et al. \(2020\).](#)

<sup>15</sup> [Das \(2017\).](#)

<sup>16</sup> [The Economist \(2019\).](#)

<sup>17</sup> [Duflo \(2012\).](#)

<sup>18</sup> En Bolivia, las mujeres priorizaron proyectos en educación, salud y, en municipalidades indígenas, proyectos de medio ambiente ([Yañez-Pagans, 2014](#)).

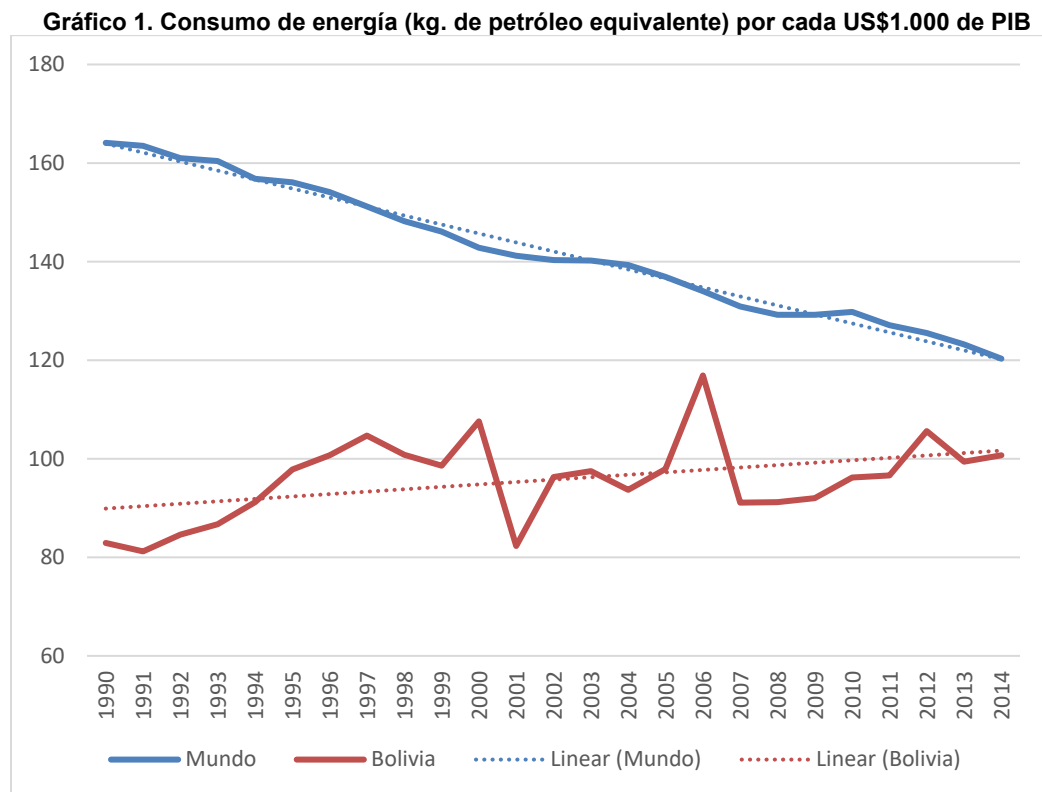
<sup>19</sup> [Gottlieb et al. \(2016\).](#)

<sup>20</sup> Es una herramienta de análisis que permite identificar las brechas existentes entre las personas, como consecuencia de su género en un contexto cultural e histórico determinado ([Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile 2014](#)).



servicios públicos y el desarrollo productivo<sup>21</sup>, favoreciendo a todas las mujeres bolivianas, especialmente a las indígenas quienes se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad.

- 1.8 **Consideraciones de eficiencia energética.** El vigente Reglamento Básico de Preinversión (RBP) no considera la eficiencia energética, lo cual significa oportunidades perdidas de que la IP realice ganancias de eficiencia energética, que comportarían mayor productividad y competitividad y menores emisiones de gases de efecto invernadero. Realizar ganancias en eficiencia energética es estratégico para Bolivia porque el total de energía consumida por unidad de PIB sigue una trayectoria creciente en el país, mientras que la tendencia mundial es la contraria (Gráfico 1). Esta tendencia, compartida con otros países de la región, se debe al cambio en la estructura productiva hacia industrias más intensivas en energía, recursos naturales y emisiones. Por ende, es necesario introducir en el análisis de la IP la eficiencia energética y su aporte a la Contribución Nacionalmente Determinada de Bolivia según el Acuerdo de París.



Fuente: [Banco Mundial](#)<sup>22</sup>.

- 1.9 **Problemática.** Entre los principales desafíos de desarrollo de Bolivia está el cierre de las brechas de infraestructura<sup>23</sup>. La brecha estimada de corto plazo (cinco años) es de US\$5.578 millones, equivalente al 14,7% del PIB (2018), y la de largo plazo asciende a US\$36.320 millones, el 90% del PIB (Bonifaz et al., 2019). La brecha de corto plazo se concentra en saneamiento, sobre todo rural, mientras

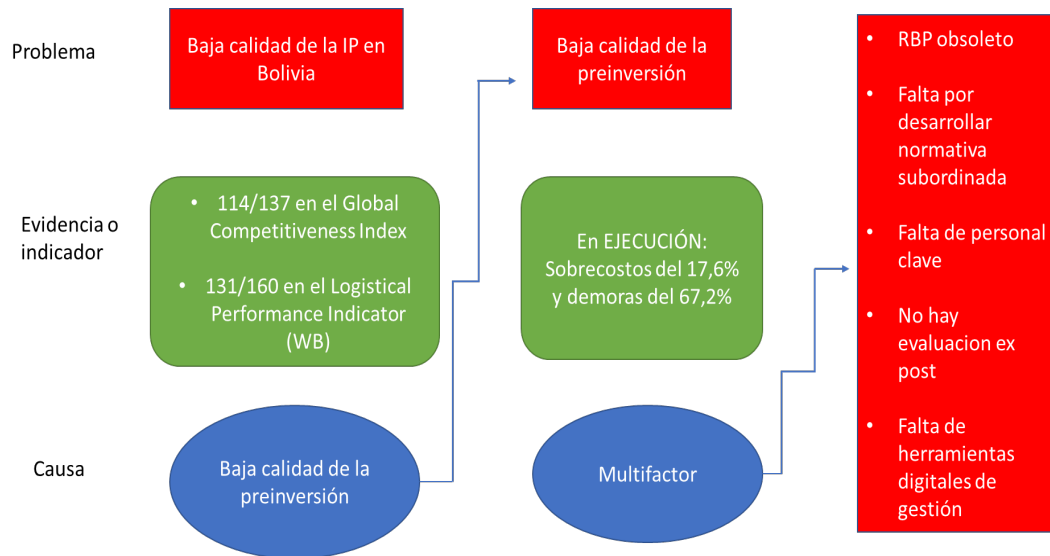
<sup>21</sup> [FMI \(2022\)](#).

<sup>22</sup> En la estadística publicada, 2014 es el último año disponible.

<sup>23</sup> [Desafíos para el Desarrollo del País, 2019](#).

que la de largo plazo se condensa en saneamiento y transporte<sup>24</sup>. Las brechas en infraestructura inciden en los costos de transporte y logística y, consecuentemente, deterioran la competitividad del comercio internacional y dificultan la integración de encadenamientos productivos. Para cerrar estas brechas, el Estado prevé invertir US\$33.197 millones en infraestructura durante el quinquenio 2021-2025, alcanzando el máximo en 2023 con un 19% del PIB<sup>25</sup>. El **principal problema** que el programa quiere solventar es la baja calidad percibida de la IP, cuyos determinantes son la calidad de la preinversión, la selección de proyectos, su ejecución y el mantenimiento una vez que han entrado en servicio. El programa se focaliza en el primero, la calidad de la preinversión porque sin un buen estudio de preinversión, es imposible tomar decisiones fundadas en fase de inversión.

Gráfico 2. Esquema de problemas y sus causas



Fuente: Elaboración propia.

1.10 A su vez, las causas identificadas de las debilidades en preinversión son:

- El RBP, aprobado por Resolución Ministerial 115/2015, ha quedado desactualizado, especialmente en lo relativo a la metodología de formulación y evaluación ex ante de proyectos.
- Falta por desarrollar la normativa técnica sectorial subordinada al RBP en los ministerios cabeza de sector<sup>26</sup>, lo cual explica que haya Informes Técnicos de Condiciones Previas (ITCP), primera fase de la preinversión, carentes de la profundidad analítica suficiente. En materia medioambiental, aunque el RBP exige evaluaciones de impacto ambiental y medidas de prevención y gestión del riesgo de desastres, es posible reducir el impacto

<sup>24</sup> Para mayor detalle, véase Brichetti et al. (2021).

<sup>25</sup> Se prevé alcanzar un promedio de IP del 13,5% del PIB (PDES 2021-2025, pg. 182).

<sup>26</sup> Prevista en el artículo 14.a del RBP. El único que dispone de norma de desarrollo es el del Medio Ambiente y del Agua.

climático (§1.8) incorporando nuevos instrumentos a las metodologías sectoriales<sup>27</sup>. Adicionalmente, es preciso introducir en el RBP y en la normativa subordinada el análisis de género y diversidad (§1.7).

- c. La capacidad operativa de la UP del VIPFE y de los ministerios sectoriales<sup>28</sup> es limitada por la escasez de personal técnico, alta rotación<sup>29</sup> e insuficiente capacitación profesional<sup>30</sup>. En particular, es necesario reforzar la UP con: (a) un gerente de programa; (b) un coordinador técnico; (c) un especialista en planificación; (d) un especialista en adquisiciones; y (e) un especialista financiero.
- d. No existe un mecanismo de evaluación ex post que permita extraer lecciones aprendidas para mejorar la planificación.
- e. El sistema informático del VIPFE carece de un módulo de preinversión que permita el procesamiento digital de los proyectos de IP. Tampoco provee herramientas de inteligencia de negocio que faciliten el seguimiento y control de la preinversión. Estas carencias se manifiestan en demoras de preparación de proyectos de preinversión del 71,4% dentro de la UP<sup>31</sup>, desviación temporal que es distinta y adicional a la que eventualmente se pueda producir en fase de ejecución de los proyectos de inversión (§1.9).
- f. La asignación de recursos para financiar estudios de preinversión más allá de los comprometidos en el PAPD-I (§1.5) es manifiestamente insuficiente<sup>32</sup>.

**1.11 Estrategia de diseño del programa.** A diferencia del PAPD-I, el presente programa incluye un componente de fortalecimiento institucional para que la función de preinversión gane en eficacia e impacto. El primer paso para lograrlo es una reingeniería de procesos (actualmente en implementación, financiada con recursos de cooperación técnica), seguida por una nueva reglamentación y normativa subordinada, así como una aplicación informática de gestión que acelere los procesos y permita una visión integrada de panel de control. Adicionalmente, el equipo está trabajando con el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para proveer una solución técnica al problema de la falta de recursos para la preinversión, el cual está en la base del PAPD-I y del Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II (PAPD-II). La expectativa es que, a la conclusión del PAPD-II, no sea necesario lanzar una tercera fase, sino que la preinversión tenga un

<sup>27</sup> La metodología de evaluación ex ante debería incluir un precio social del carbono, criterios de priorización de IP por interés climático y taxonomía de inversión sostenible para orientar en la toma de decisión. Además, será necesario desarrollar métricas de evaluación, metodologías y reporte de resultados.

<sup>28</sup> Véase la nota al pie 53.

<sup>29</sup> En la mayoría de los países de la región, la alta rotación de personal es la norma y no la excepción, favorecida por su estrecha dependencia de los ciclos políticos. La Encuesta de Expertos en Calidad de la Gobernanza confirma el alto grado de politización de la administración pública, que en promedio (3,0) se percibe como menos profesional que en el G20 (4,4) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (4,6). Bolivia obtiene un puntaje de 3,4 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -BID: Panorama de las Administraciones Públicas en ALC, 2020).

<sup>30</sup> Pese a que el VIPFE organiza eventos de capacitación, la ausencia de herramientas tecnológicas de autoeducación y la rotación de funcionarios dificultan mantener un nivel de conocimiento adecuado.

<sup>31</sup> Definida como el incremento porcentual en el número de días de preparación de estudios de preinversión respecto al número de días planificado. El dato de demora del 71,4% corresponde al valor registrado en los 146 proyectos de preinversión finalizados en los años 2021-2022 en el VIPFE.

<sup>32</sup> El VIPFE carece de una asignación presupuestaria recurrente para financiar estudios. Basado en la experiencia del programa [3534/BL-BO](#), para un funcionamiento óptimo del proceso de preinversión sería necesario disponer de, al menos, un 3,5% del presupuesto de inversión.

financiamiento recurrente que dé sostenibilidad a esta función. El programa ha sido diseñado considerando: (i) la propuesta de programa realizada por el VIPFE ([EE#6](#)); (ii) las lecciones aprendidas en PAPD-I ([3534/BL-BO](#)) (¶1.14); (iii) el conocimiento del sector la División Fiscal del Banco<sup>33</sup>; y (iv) el diagnóstico efectuado por el equipo de proyecto. Para mejorar la calidad del gasto en IP boliviana, el programa plantea dos componentes: (i) fortalecimiento de la capacidades institucionales para la preinversión (incisos a, b, c, d y e de ¶1.10); y (ii) financiación de la preinversión (inciso f de ¶1.10).

- 1.12 **Experiencia del Banco en el sector, en el país o en programas similares en otros países en el ámbito de la intervención.** El Banco ha venido apoyando al sistema de preinversión pública en Bolivia con el PAPD-I ([3534/BL-BO](#), ¶1.5), que está financiando estudios para proyectos estratégicos en energía, transporte, riego y salud. Adicionalmente, dos cooperaciones técnicas de apoyo operativo ([ATN/OC-14514-BO](#), aprobada en 2014 por US\$250.000, cerrada y [ATN/OC-15424-BO](#), aprobada en 2015 por US\$200.000, totalmente desembolsada) entregaron, entre otros, el vigente RBP y metodologías para la formulación de proyectos. Sin embargo, el PAPD-I se destinó a financiar estudios, pero no contempló las cuestiones de capacidad de la UP ni la sostenibilidad de la preinversión. La presente operación es complementaria del PAPD-I, reforzando la capacidad institucional y agregando financiación sostenible para un nuevo lote de proyectos. En otros países también el Banco ha liderado reformas de los ciclos de IP, como en Perú ([4428/OC-PE](#), aprobado en 2017 por US\$65 millones, en ejecución, con 28,05% desembolsado)<sup>34</sup> y Argentina ([5490/OC-AR](#), aprobado en 2022 por US\$37 millones, en ejecución, sin desembolsos)<sup>35</sup>, y ha generado conocimiento regional sobre esta área de política fiscal<sup>36</sup>.
- 1.13 **Evidencia empírica.** La evidencia empírica sugiere que la IP trae beneficios para la sociedad, con efectos en la productividad y el crecimiento económico<sup>37</sup>. Asimismo, la literatura muestra que estos impactos dependen de la eficiencia de los sistemas de gestión de la inversión en todas sus etapas<sup>38</sup>. La etapa de preinversión es crítica porque produce un análisis del beneficio socioeconómico de los proyectos y facilita las herramientas de priorización y selección de

<sup>33</sup> Especialmente dos: Ardanaz et al (2019): Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas del apoyo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), Documento para discusión DP-00719. Washington, D.C. y Armendáriz et al. (2021): Planificación y priorización ex ante de la IP en los países andinos.

<sup>34</sup> Incluye la mejora del marco institucional de la IP, el desarrollo e implementación de un sistema informático de gestión de la IP interoperable con otros sistemas de gestión de las finanzas públicas y la mejora de la capacidad del capital humano, compartiendo por ende características similares al PAPD-II.

<sup>35</sup> De modo análogo al PAPD-II, incluye acciones de fortalecimiento institucional y financiación de estudios de preinversión, abarcando también proyectos subnacionales. Las deficiencias que aborda son también similares: dificultades en la evaluación ex ante; necesidad de contar con una cartera de estudios de preinversión; necesidad de impulsar las evaluaciones ex post; mejorar la coordinación con otros ministerios; y desarrollar e implantar sistemas de soporte tecnológico para todo el ciclo.

<sup>36</sup> Véase nota al pie número 38.

<sup>37</sup> Rodríguez (2009) encuentra que cada dólar de inversión en carreteras en los Estados Unidos contribuyó a seis dólares de productividad económica; Gibbons et al. (2018) encuentran la relación entre la inversión en ferrocarril y crecimiento de población y proporción de trabajadores calificados; Duflo y Pande (2007) encuentran un impacto significativo de inversión en represas y rendimiento agrícola.

<sup>38</sup> Gupta, S., et al (2014): *Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth, World Economic Development*, Vol. 57, Issue C: pp. 164–78; (International Monetary Fund, 2014): *Is it Time for an Infrastructure Push: The Macroeconomic Effects of Public Investment: World Economic Outlook (October Ed.)*. Washington (Chapter 3).

proyectos potencialmente exitosos y benéficos para la sociedad, reduciendo los riesgos de ineficiencias y fallas en entregas de proyectos<sup>39</sup>, así como los *elefantes blancos*<sup>40</sup>. Un sistema de preinversión de calidad es clave para mejorar la creación de riqueza y beneficioso para la sociedad y la economía<sup>41</sup>. En ALC, mejorar la selección y priorización de proyectos de inversión, reducir sobrecostos, sobretiempos y maximizar la vida útil de los activos a través de mejoras en su mantenimiento podría generar ganancias de eficiencia de hasta un 1% del PIB regional<sup>42</sup>. La literatura también encuentra una contribución positiva para la calidad de evaluación y selección de propuestas cuando estas están realizadas por expertos capacitados, señalando la importancia de la preparación del capital humano<sup>43</sup>. Un análisis del FMI en 2019<sup>44</sup> demuestra que existe un amplio margen de mejora para incrementar la eficiencia de la IP y que el dividendo económico derivado del cierre de brechas de eficiencia de la IP sería alto.

- 1.14 **Lecciones aprendidas.** Las demoras en la ejecución de otros programas de inversión del BID evidenciaron la necesidad de disponer de estudios de preinversión y diseños finales al momento de iniciar la ejecución. En PAPD-I se demostró la necesidad de consolidar un equipo de trabajo para la ejecución, así como de dar seguimiento y acompañamiento a los subejecutores desde el Banco. Otra lección aprendida es evitar la excesiva complejidad burocrática en la etapa de preinversión, evitando que pueda convertirse más en un cuello de botella que en una ayuda al desarrollo de proyectos de IP (Ardanaz, 2019). También destaca Ardanaz la necesidad de mantener una visión integral y balanceada de todas las etapas del ciclo de proyectos, reconocer los contextos político-institucionales en los cuales se insertan los SNIP, apalancar los cambios institucionales y marcos regulatorios con los instrumentos financieros apropiados y complementar el énfasis en sistemas tecnológicos y de información con generación de capacidades e incentivos adecuados para una gestión eficiente. Estas lecciones se integran en el diseño del programa (§1.11). La necesidad de tener estudios de preinversión fiables en proyectos de IP refuerza la lógica de este proyecto. Las lecciones aprendidas en el PAPD-I, especialmente relativas a la capacidad de los ejecutores, se toman en cuenta en los arreglos de implementación. La necesidad de no burocratizar excesivamente los procedimientos se materializa en una reingeniería de procesos. Finalmente, la necesidad de mantener una visión integral del ciclo de proyectos y mejorar el seguimiento y el control, se traduce en el desarrollo de un módulo del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) que fortalezca las herramientas tecnológicas necesarias para darle continuidad al programa en el largo plazo.

---

<sup>39</sup> Rajam et al. (2014) *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth. Directions in Development*. Washington, DC: World Bank.

<sup>40</sup> Proyectos superfluos o cuya relación costo/beneficio es excesiva.

<sup>41</sup> Rajam et al. (2014).

<sup>42</sup> Serebirsky, T., A. Suárez-Aleman and C. Pastor. (2018). *Increasing the Efficiency of Public Infrastructure Investment in Latin America and the Caribbean, Chapter 9*, DIA 2018.

<sup>43</sup> Idczak, P., & Musiałkowska, I. (2014). *Assessment of the System of Project Selection under the Cohesion Policy: The Case of the Wielkopolska Region. Evaluační teorie a praxe Ročník*, 2(2), 1-31; Abrahám, J. (2017). *Project management and funding in the Euroregions. Polish Journal of Management Studies*, 16.

<sup>44</sup> Y. Endegnanew y D. Tessema: *Public Investment in Bolivia: Prospects and Implications. IMF Working paper* 19/151.

- 1.15 **Estrategia del país en el sector.** La IP es un pilar fundamental del MESCP (§1.2), que otorga al Estado un papel preponderante en la economía. Durante el quinquenio 2021-2025, el Estado prevé invertir US\$33.197 millones en infraestructura (§1.9). El VIPFE tiene amplia experiencia en la ejecución de proyectos de preinversión, y desde 2016 viene ejecutando el PAPD-I. La presente operación está alineada con el PDES 2021-2025, concretamente con su eje 1, “reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macrofiscal y social”, meta 1.2. “Retomar el rol protagónico del Estado a través de la Inversión Pública y promoviendo la inversión privada y extranjera”.
- 1.16 **Estrategia del Banco en el país.** Este programa se encuentra alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Bolivia 2022-2025 (GN-3088), específicamente a través del objetivo estratégico de contribuir a mejorar la productividad de sectores seleccionados de la economía; y está incluido en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones 2022 (GN-3087-2) (§1.23).

## **B. Objetivo, componentes y costo**

- 1.17 **Objetivo y alcance.** El objetivo específico de desarrollo de esta operación será mejorar la calidad de la preinversión. El logro de este objetivo contribuirá al objetivo general de desarrollo de mejorar la calidad del gasto en IP. Esto se logrará a través de los siguientes componentes:
- 1.18 **Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la preinversión (US\$3.136.642).** Este componente tiene por objetivo robustecer las capacidades de gestión de la IP, tanto en el VIPFE como en los ministerios sectoriales. En este sentido, se financiarán servicios de consultoría para desarrollar activos de conocimiento en estas áreas:
- a. Procesos más ágiles y seguros: (i) RBP actualizado, comprendiendo los requisitos básicos de formulación y evaluación de proyectos de preinversión, incluyendo análisis de eficiencia energética, cambio climático y sostenibilidad ambiental y de género y diversidad; (ii) guías técnicas con metodologías sectoriales de preinversión; (iii) guía técnica para la incorporación del análisis de eficiencia energética, cambio climático y sostenibilidad ambiental en los estudios de preinversión<sup>45</sup>; y (iv) guía técnica para la inclusión del enfoque de género y diversidad en los estudios de preinversión.
  - b. Organismos administrativos más eficientes y personal mejor formado, mediante: (i) programa de formación de funcionarios. Ese programa tendrá un enfoque integral e incluirá productos y soluciones de conocimiento permanente que se integran en un curso en modalidad abierta *Massive Open Online Courses* [Cursos en Línea Masivos y Abiertos] (MOOC), el cual incluirá las temáticas y conocimiento adecuado para una mejor planeación de la IP, especialmente en la fase de preinversión, atendiendo a los aspectos sustantivos de la preparación de proyectos y a los elementos formales de la presentación de documentación, incluyendo

---

<sup>45</sup> Ver nota al pie número 27.

apartados para establecer la importancia de género y diversidad y las implicaciones medioambientales; (ii) propuesta del currículo universitario especializado en proyectos de IP; (iii) pilotos de evaluación ex post de proyectos de preinversión<sup>46</sup>; y (iv) SISIN mejorado, mediante el desarrollo de un módulo adicional que permita registrar todos los datos relevantes, automatizar el proceso y proveer datos agregados e inteligencia de negocio para seguimiento y control de esta fase del ciclo de vida de los proyectos. El programa de formación dedicará uno de sus productos a este sistema.

- 1.19 **Componente 2. Financiación de la preinversión (US\$45.760.000).** Este componente financiará estudios de preinversión para proyectos de IP estratégicos, priorizados en los instrumentos de planificación correspondientes. Incluye servicios de: (i) elaboración de ITCP, primera fase de la preinversión; (ii) elaboración de EDTP, segunda fase de la preinversión; y (iii) supervisión de estudios. La DGPP propuso una relación de 124 proyectos que constituyen la cartera inicial de proyectos de preinversión a financiar por el programa, la cual se encuentra disponible en el [EE#5](#). Los proyectos se clasifican sectorialmente en los siete grupos indicados en el Gráfico 3 y territorialmente en departamentos según el Gráfico 4. Como se aprecia en el Cuadro 1, el rango de costos de un estudio de preinversión varía en función del sector, entre los US\$62.768 que cuesta un estudio para proyectos de residuos sólidos y los US\$2.775.000 para energía. La UP tendrá la facultad de modificar la cartera de estudios de preinversión previa no objeción del Banco (¶3.4).

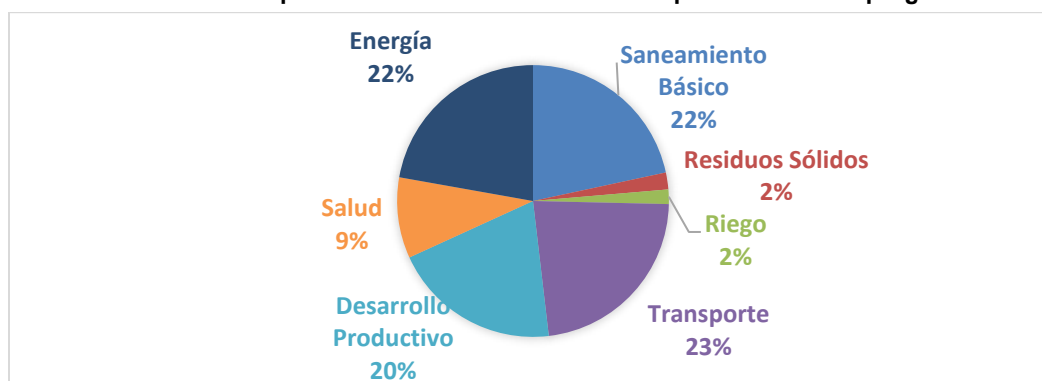
**Cuadro 1. Rango de costo de los estudios de preinversión (US\$)**

Sector	Número de Proyectos	Costo Total	Media Aritmética	Mayor Presupuesto	Menor Presupuesto
Saneamiento básico	52	10.815.351,56	207.988	1.740.826	456
Residuos sólidos	16	1.004.285,55	62.768	141.339	31.395
Riego	12	862.530,20	71.878	98.809	45.863
Transporte	8	11.388.000,00	1.423.500	5.846.000	264.000
Desarrollo productivo	19	10.019.337,06	527.334	3.048.349	29.155
Salud	13	4.810.495,63	370.038	728.863	145.773
Energía	4	11.100.000,00	2.775.000	3.850.000	1.750.000

- 1.20 **Administración, supervisión y auditorías del programa (US\$3.103.358).** Se presupuestaron US\$1.918.358 para el funcionamiento de la UP, US\$800.000 para apoyo a los Organismos Subejecutores (OSE), US\$245.000 para auditorías y US\$140.000 para evaluación.

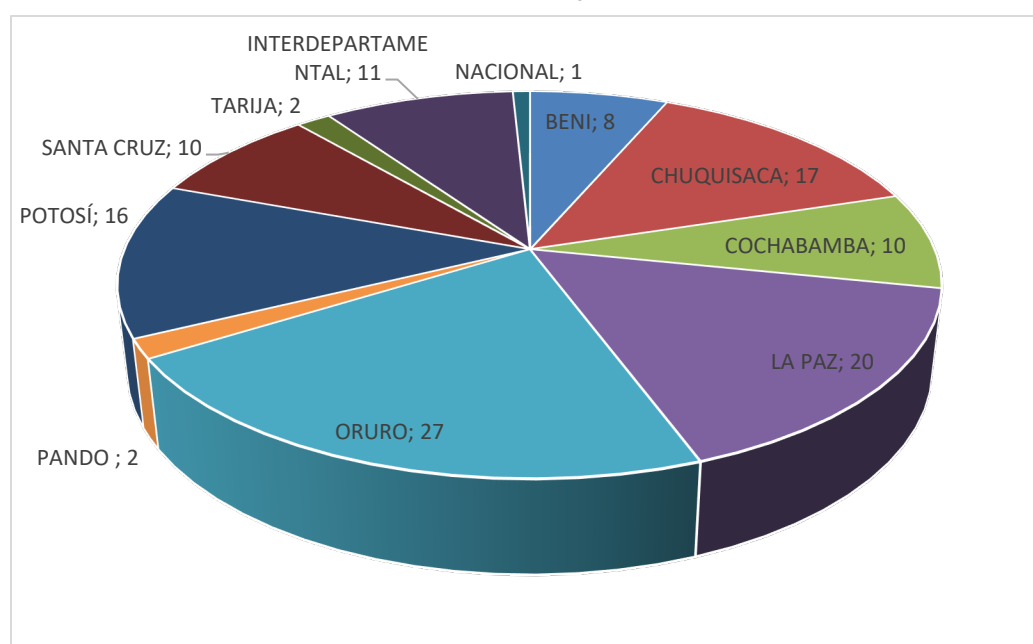
<sup>46</sup> Los proyectos se definirán por consenso entre el Banco y la UP, y podrán incluir productos financiados por el PAPD I y II.

**Gráfico 3. Composición sectorial de la cartera de preinversión del programa**



Fuente: VIPFE.

**Gráfico 4. Composición territorial de la cartera de preinversión del programa (número de proyectos)**



Fuente: VIPFE.

- 1.21 **Principales Indicadores de resultados.** El impacto esperado es la mejora de la calidad del gasto en IP, expresada en la reducción de sobrecostos en la ejecución de proyectos de inversión, pasando del 17,59% en 2022 al 15% en 2027. Los principales resultados esperados son: (i) reducción de las demoras en la preparación de estudios de preinversión (inciso e. de ¶1.10), del 71,47% en 2022 al 65,72% en 2027; y (ii) mejora del conocimiento en preinversión, medida mediante el número de funcionarios públicos que finalizan el programa de formación continua en preinversión, lo cual se estima en 412 para 2027.
- 1.22 **Beneficiarios y beneficios.** Los beneficiarios directos y sus beneficios son: (i) el MPD, que contará con normas, sistemas y procedimientos adecuados; (ii) funcionarios, incluyendo del MPD, ministerios sectoriales y gobiernos



subnacionales, que serán capacitados en materias relacionadas con la IP<sup>47</sup>; y (iii) los ministerios sectoriales, que recibirán fondos para contratar estudios de preinversión. Adicionalmente, la población en general será beneficiaria indirecta, porque contará con inversión en economía productiva, infraestructura y servicios sociales de mayor calidad, lo cual redundará en mejores cotas de desarrollo económico y mayor justicia social.

## C. Alineación estratégica

- 1.23 El programa se alinea con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2), en particular con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, mediante el acceso de la población a servicios básicos; y (ii) Productividad e Innovación, porque apoya la mejora de la infraestructura y servicios públicos que fortalecen la productividad y el acceso a los mercados; así como con los temas transversales de: (i) Equidad de Género, porque introduce estos análisis en la preparación de proyectos y la formación permanente de funcionarios, de conformidad con la Actualización del Plan de Acción de Género para Operaciones 2020-2021 (GN-2531-19); (ii) Diversidad, ya que se contribuye a disminuir las brechas sociales, mejorando el desarrollo productivo y favoreciendo a las indígenas, quienes se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad; (iii) Cambio Climático, por reforzar la inversión en activos de bajas emisiones y más resilientes; (iv) Sostenibilidad Ambiental, por reforzar la inversión en saneamiento básico y tratamiento de residuos sólidos; y (v) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por reforzar al VIPFE en su capacidad tecnológica y en sus procesos. Adicionalmente, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 del Grupo BID (GN-2727-12), con el indicador de instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. La operación es consistente con el Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) y el Plan de Acción de cambio climático del Grupo BID 2021 – 2025 (GN-2848-8), ya que según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de financiamiento climático](#), se estima que el 14,75% de los recursos del BID se invierten en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático<sup>48</sup> (EE#12). Además, es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-4) porque mejora la gestión del gasto público de inversión; y con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-9) porque fomenta la inversión en infraestructura de alta calidad social.

## D. Análisis de viabilidad

- 1.24 **Viabilidad técnica.** La IP juega un rol fundamental en el desarrollo económico del país (§1.2) y la experiencia en la ejecución del PAPD-I ha generado lecciones aprendidas (§1.14) y conocimiento en la unidad ejecutora (§1.5). Esto permitirá: (i) que los estudios de preinversión, una de las principales actividades del programa, cumplan con los requisitos técnicos mínimos establecidos según los SNIP y las actualizaciones que se financiarán y desarrollarán, utilizando las mejores técnicas y cumpliendo con estándares internacionales reconocidos y

<sup>47</sup> Dado que el sistema se va a implementar sobre una plataforma tipo MOOC, la cantidad de funcionarios que pueden formarse es virtualmente ilimitada. El número concreto dependerá de las directrices de los órganos administrativos y de las personas que por propia iniciativa realicen los cursos.

<sup>48</sup> La compra de equipos en esta operación seguirá la certificación de eficiencia energética *Energy Star* o equivalente.

probados; (ii) la homogenización de los Términos de Referencia (TDR) y el contenido de las cláusulas contractuales en la contratación de dichos estudios, así como procesos ágiles de selección de consultores (§3.9); (iii) la disponibilidad de un mecanismo de financiamiento sostenible (§1.25); (iv) la existencia de un portafolio de proyectos de preinversión que se financiarán a través de este programa; y (v) que pasen por el filtro de la alineación con las prioridades estratégicas nacionales; razones por las cuales el programa es técnicamente viable y utiliza las alternativas más apropiadas a las necesidades identificadas.

- 1.25 **Viabilidad socioeconómica.** Los beneficios del proyecto se derivan del cierre de las brechas de infraestructura gracias a la oportunidad y calidad de los estudios de preinversión, los cuales impactarán en la productividad total de factores, así como en el crecimiento del país (PIB). El programa facilitará que los proyectos de preinversión alcancen la etapa de obra y, por tanto, generará beneficios socioeconómicos para el país. El análisis económico ex ante (§1.26) demuestra que la intervención es costo-efectiva.
- 1.26 **Análisis costo-efectividad.** De acuerdo con este análisis el proyecto compara dos escenarios (con y sin proyecto) y por lo tanto permite determinar qué intervenciones resultan costo-efectivas para maximizar el beneficio producido por los recursos públicos disponibles (gastos de preinversión). En conclusión, el Valor Presente Neto (VPN) de los costos de las actividades de preinversión e IP sin programa ( $C_A$  – costo sin proyecto) asciende a \$283.138 millones de bolivianos, mientras que el VPN de la efectividad (PIB) asciende a \$2.186.956 millones ( $E_A$  – Efectividad sin proyecto). El costo efectividad medio ( $CEM_A$  – sin proyecto) de las actividades de preinversión, tomando en cuenta los VPN's del costo y la efectividad, es de \$129,46689 bolivianos por \$1.000 bolivianos de PIB. Con el programa, una vez implementada las mejoras en los estudios de preinversión para las inversiones contempladas, y la transmisión de las mejoras de los estudios de preinversión al resto de los proyectos de IP y la reducción de sobrecostos que se manifieste en la implementación de los proyectos de inversión, el VPN del costo total (incluyendo la reducción de sobrecostos de 3%) se elevará a \$287.073 millones de bolivianos ( $C_B$  – costo con proyecto). Sin embargo, como resultado del aumento de los montos y la mejora de los estudios de preinversión, se espera un aumento de los montos de IP que, sumados a la inversión privada, se traducirán en un aumento del PIB (sin tomar en cuenta el aumento de la productividad total de los factores sobre el escenario sin programa ( $E_B$  – Efectividad con proyecto). En este caso, el VPN de la efectividad se elevará a \$2.218.768 millones de bolivianos. Por tanto, el nuevo costo - efectividad del programa para generar \$1.000 bolivianos del PIB disminuirán a \$129,38403 bolivianos ( $CEM_B = \$287.073$  millones de bolivianos de costo neto / \$2.218.768 millones de PIB). Ver detalle del análisis económico en el [EE#4](#).
- 1.27 **Viabilidad socioambiental.** Mediante el refuerzo de las salvaguardas medioambientales, incorporadas a la regulación, metodología y procesos de contratación y validación de estudios de preinversión (§1.8) el programa mejora la protección medioambiental y contribuye a lograr los objetivos del Acuerdo de París<sup>49</sup>. Adicionalmente, la institucionalización por los mismos medios del análisis

---

<sup>49</sup> El fortalecimiento de capacidades que posibilita el programa acelera la curva del aprendizaje y facilita la acción climática para la adaptación y la mitigación.

de género y diversidad (¶1.7) garantiza una IP más adecuada a la diversidad social boliviana.

- 1.28 **Viabilidad Institucional y financiera.** A partir del análisis de la capacidad institucional realizado, se concluye que la UP es capaz de ejecutar el programa. Sin embargo, se consideró necesario robustecer el equipo humano para asegurar mayor celeridad y calidad a sus procesos. Para ello, el préstamo financiará la contratación de un equipo exclusivo, especializado en adquisiciones, gestión financiera y evaluación de proyectos. Asimismo, se prepararán flujos de procesos claros que permitan identificar áreas intervinientes, posiciones responsables, tiempos y documentos o entregables, así como alertar oportunamente posibles cuellos de botella para la correcta ejecución del programa. Adicionalmente, el equipo del proyecto ha tenido discusiones con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el MPD, sopesando soluciones que garanticen la sostenibilidad de esta función crítica (un patrimonio afecto en un fondo fiduciario, una asignación presupuestaria recurrente u otras fórmulas) más allá del horizonte temporal del programa. El Banco proveerá, con recursos de cooperación técnica cuya aprobación se espera en 2023, un estudio con propuestas para institucionalizar la financiación de la preinversión.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Modalidad y estructura financiera.** El préstamo se hará bajo la modalidad de préstamo de inversión específico, ya que financia un proyecto perfectamente definido al momento de la aprobación en términos de costo y diseño, habiendo estimado su factibilidad técnica, financiera y económica.
- 2.2 **Costo y financiamiento.** El programa tiene un costo de US\$52.000.000, financiado íntegramente con recursos del Capital Ordinario.

**Cuadro 2. Costos estimados del programa (US\$ miles)<sup>50</sup>**

Componentes	BID	%
<b>Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la preinversión</b>	<b>3.136,6</b>	<b>6,0</b>
<b>Componente 2. Financiación de la preinversión</b>	<b>45.760,0</b>	<b>88,8</b>
Elaboración de estudios de preinversión	42.236,0	81,2
Supervisión de estudios	3.524,0	6,8
<b>Administración, supervisión y auditorías del programa</b>	<b>3.103,4</b>	<b>6,0</b>
Unidad Coordinadora	1.918,4	3,7
Apoyo a subejecutores, Auditoría y Evaluación	1.185,0	2,3
<b>Total</b>	<b>52.000,0</b>	<b>100,0</b>

- 2.3 **Cronograma de desembolsos.** El plazo de desembolsos será de cinco años y los desembolsos tendrán lugar de acuerdo con las previsiones contenidas en el Cuadro 3.

<sup>50</sup> Los costos por subcomponente son indicativos.

**Cuadro 3. Cronograma estimado de desembolso (US\$ miles)**

<b>Componentes</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>% Total</b>
Componente 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la preinversión	749,8	1.531,5	614,4	163,6	77,3	3.136,6
Componente 2. Financiación de la preinversión	3.690,3	5.535,5	11.810,1	14.022,1	10.701,9	45.760,0
Administración, supervisión y auditorías del programa	604,1	602,9	627,5	585,5	683,5	3.103,4
<b>Total</b>	<b>5.044,2</b>	<b>7.669,9</b>	<b>13.052</b>	<b>14.771,2</b>	<b>11.462,7</b>	<b>52.000,0</b>
%	9,7	14,7	25,1	28,4	22,0	100

- 2.4 **Restricción al ritmo de desembolsos.** De conformidad con AB-2990 y GN-2753-7, los recursos de financiamiento del Banco con cargo al Capital Ordinario estarán sujetos a los siguientes límites en: (i) los primeros 12 meses hasta el 15%; (ii) los primeros 24 meses hasta el 30%; y (iii) los primeros 36 meses hasta el 50%. Estos períodos se contarán desde el momento en que el Directorio Ejecutivo apruebe la operación. Es posible que estos límites no se apliquen en la medida en que se hayan cumplido los requisitos establecidos en la política del Banco, siempre que se haya notificado por escrito al prestatario al respecto.

## **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.5 De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) (GN-2965-23), la operación fue clasificada como Categoría “C”, ya que se espera que cause impactos ambientales o sociales negativos mínimos o nulos. Durante la ejecución se monitoreará el tipo de estudios de preinversión que se contratan, porque según su naturaleza podrían tener alto impacto social y ambiental. Para mitigar los eventuales riesgos se aplicarán dos instrumentos: (i) el nuevo MPAS del Banco, cuyo cumplimiento se verificará en la prestación de la no objeción a los TDR de cada estudio de preinversión que se financie; y (ii) el RBP revisado, que establecerá un análisis riguroso de riesgos socioambientales para los estudios de preinversión, considerando aspectos de pre-viabilidad o viabilidad socioambiental en base a estudios socioambientales cuyos TDR y productos estén alineados con los requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social del Banco. Adicionalmente, la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) contratará a un especialista ambiental y social (§3.7), y en el Reglamento Operativo del Programa ([ROP](#)) y el contrato de préstamo se incluirán todos los aspectos socioambientales requeridos por la normativa nacional, las Normas de Desempeño Ambiental y Social aplicables y los requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social del Banco.

## **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.6 **Recursos humanos.** De acuerdo con la evaluación de capacidad institucional, el Organismo Ejecutor (OE) presenta un riesgo medio alto, si la carga operativa adicional que supone la ejecución técnica, fiduciaria y socioambiental del programa durante el arranque del proyecto y el cierre del que está en ejecución ([3534/BL-BO](#)) sobrepasara la capacidad de los recursos humanos existentes en la DGPP/UEP, se podrían producir retrasos en la ejecución del programa, lo que generaría mayores costos y tiempo para la implementación del mismo. Este riesgo

será mitigado mediante la designación<sup>51</sup> de personal exclusivo, calificado y capacitado en las áreas de adquisiciones y de gestión financiera<sup>52</sup>.

#### **D. Otros riesgos y temas clave**

- 2.7 **Político.** El riesgo del entorno de ejecución del programa es generalmente bajo, dada la alta estabilidad política e institucional del OE. No obstante, se identificó un riesgo medio alto, si no existen mecanismos institucionales para amortiguar la injerencia política en la selección de proyectos de IP, podrían seleccionarse proyectos de preinversión que no sean idóneos desde el punto de vista de la rentabilidad socioeconómica de la IP, causando una pérdida de recursos y un coste de oportunidad. Este riesgo será mitigado mediante la aplicación estricta del Comité Técnico para la Priorización de Programas y/o Proyectos de Preinversión e Inversión Pública (CTP), un órgano consultivo creado por resolución del Ministerio de Planificación del Desarrollo el 7 de diciembre de 2018, cuya misión es recomendar a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) del MPD la priorización de los proyectos de IP. Este Comité está integrado por: la MAE del MPD, el Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo y el Viceministro de Planificación y Coordinación. Su Reglamento Operativo está incluido en el [EE#9](#).

### **III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN Y DE MONITOREO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS**

#### **A. Esquema de ejecución**

- 3.1 El prestatario será el Estado Plurinacional de Bolivia. El OE será el MPD a través del VIPFE, mediante la UP de la DGPP, igual que en el PAPD-I. La UEP tiene capacidad para la ejecución del programa y experiencia en la ejecución de operaciones con normativa del Banco.
- 3.2 La UEP estará a cargo de la planificación, coordinación y monitoreo del programa, así como de la ejecución de sus dos componentes. La UEP será responsable de gestionar la disponibilidad de fondos del financiamiento para la ejecución de las adquisiciones del programa, verificando el cumplimiento de la normativa nacional y de las políticas del BID. Asimismo, estará a cargo de la preparación de la documentación de respaldo necesaria para una adecuada supervisión del programa. La UEP conservará documentación para la justificación de gastos al Banco, tanto en inversiones realizadas por el OE como los OSE<sup>53</sup>. Las relaciones entre el OE y los OSE se regirán por Convenios Interinstitucionales de Financiamiento (CIF) (¶3.5), de acuerdo con el esquema de gestión financiera establecido en el Anexo III y en el [ROP](#).
- 3.3 Al igual que en el PAPD-I, con relación a los estudios de preinversión financiados bajo el Componente 2, los respectivos entes administrativos se constituirán en

---

<sup>51</sup> Puede ser por contratación o continuidad de trabajadores.

<sup>52</sup> De acuerdo con la evaluación de la capacidad institucional, la recomendación es fortalecer la estructura de la UEP con profesionales en las áreas sustantivas de la IP, así como con un especialista en contrataciones, un abogado y un especialista en planificación.

<sup>53</sup> En principio, la cartera preliminar incluye: Ministerio del Medio Ambiente y Agua (MMAyA), para 80 proyectos; Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, para 7 proyectos; Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, para 4 proyectos; Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, para 15 proyectos; Ministerio de Salud y Deportes, para 13 proyectos; y Empresa Nacional de Electricidad, para 4 proyectos.

OSE y serán responsables de obtener la no objeción del Banco y de gestionar los procesos de contratación de los estudios, incluyendo la elaboración de TDR y solicitud de propuestas, llamadas a concursos de licitación, contratación, administración y fiscalización de los contratos, aprobación de los productos, y coordinación con el OE para los pagos a los consultores. Todas estas responsabilidades se verán reflejadas en el CIF que firmará el VIPFE con cada OSE, y que podrá abarcar una pluralidad de estudios de preinversión para economizar los procesos. Para mejorar la coordinación entre los OSE, el OE y el Banco, se ha previsto reforzar los equipos. En lo que respecta al OE, se contratará personal de refuerzo de acuerdo con el plan de fortalecimiento de la UEP (§2.6). Por lo que atañe a los OSE, el préstamo financia la contratación de los siguientes perfiles: (i) un contador con experiencia en contabilidad y administración financiera pública; y (ii) un especialista de adquisiciones con experiencia en contrataciones bajo normativa del Banco. Para agilizar la tramitación de los procedimientos, el OE y los OSE intentarán delegar, en la medida de lo permitido por la legislación boliviana, el ejercicio de las competencias administrativas en los responsables de las unidades que realicen materialmente los procesos.

- 3.4 **Priorización de la cartera.** El OE ha elaborado un portafolio preliminar de proyectos de IP cuyos estudios de preinversión se beneficiarán del financiamiento del programa ([EE#5](#), ¶1.19). Para efectuar modificaciones al portafolio, en una primera instancia, el ministro del ramo como la MAE, hará una selección inicial de los nuevos proyectos presentados por otras entidades del sector público del nivel central. En una segunda instancia, el CTP tomará la decisión sobre la cartera final de proyectos, considerando el procedimiento de su Reglamento Operativo ([EE#9](#)), en particular los requisitos mínimos de presentación de documentos de respaldo, la valoración de los beneficios a la sociedad y resultados previstos, y su pertinencia respecto al Plan Nacional de Desarrollo. Los OSE serán responsables de preparar los TDR para cada estudio incluido en la cartera, original o modificada por el CTP, y de remitir a la UEP las solicitudes específicas de financiamiento a través del ministerio cabeza de sector. El CTP se reunirá para revisar y actualizar la cartera de proyectos y el Plan de Adquisiciones ([PA](#)), con participación del BID como invitado, cuando proceda, recogiendo en el [ROP](#) la obligación de cursar las correspondientes invitaciones. Se espera que el programa financie estudios para inversión por un capex de aproximadamente US\$763 millones.
- 3.5 **CIF.** Antes del desembolso de los recursos del Componente 2 para el financiamiento de los estudios de preinversión correspondientes, el OE y el respectivo OSE deberán haber firmado un CIF de acuerdo con el modelo que se determine. Por economía procedimental, un único CIF podrá cubrir varios estudios de preinversión<sup>54</sup>. Los convenios establecerán dos opciones de ejecución de los estudios de preinversión: (i) el OSE es responsable de las tareas relativas a la contratación, incluida la aprobación de los informes; o (ii) el OSE delega en la UEP la realización de dichas actividades. El CIF incluirá el costo del estudio y de su supervisión, y podrá incluir financiamiento para apoyar su fiscalización. El programa podrá financiar el 100% de los costes, sin aportación de contraparte. La

---

<sup>54</sup> A modo de ejemplo, el CIF con el MMAyA abarcaría 80 proyectos de preinversión, que son los incluidos en el portafolio preliminar ([EE#5](#)). El eventual cambio de algún proyecto decidido por el CTP se instrumentará como una adenda al CIF.



firma del CIF se exigirá como condición especial para la ejecución del Componente 2 (¶3.8).

- 3.6 **Modalidad de desembolsos.** Serán principalmente mediante la modalidad de anticipo de fondos u otra establecida en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el Banco OP-273-12 o la que se encuentre vigente al momento de la ejecución, como se describe en el Anexo III. Los anticipos de fondos se realizarán conforme a un plan financiero y flujo de caja por compromisos contraídos, que cubra necesidades reales de liquidez del proyecto hasta 180 días u otro plazo. Exceptuando el primer anticipo de fondos, los subsiguientes se tramitarán cuando se justifique al menos un 80% del total de saldos acumulados pendientes de justificación. Para la gestión de los recursos, la UEP utilizará la Cuenta Única de Tesoro (libreta de uso exclusivo). La UEP presentará estados financieros auditados anuales y al final de la operación, en los términos y plazos requeridos por el Banco en sus políticas.
- 3.7 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.** Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso que el prestatario a través del OE haya presentado evidencia, a satisfacción del Banco de: (i) la aprobación y entrada en vigencia del [ROP](#) de acuerdo con los términos previamente acordados con el Banco; y (ii) la designación de personal clave de la UEP, de acuerdo con los términos acordados con el Banco, incluyendo: (a) un gerente de programa; (b) un coordinador técnico; (c) un especialista en planificación; (d) un especialista en adquisiciones; (e) un especialista financiero; y (f) un especialista ambiental y social. Estas condiciones son críticas para asegurar que: (i) existe claridad en cuanto a los roles y responsabilidades en el caso del [ROP](#); y (ii) la UEP tiene el capital humano suficiente para ejecutar con éxito la operación.
- 3.8 **Condiciones contractuales especiales de ejecución.** El desembolso de los recursos del Componente 2 para el financiamiento de los estudios de preinversión correspondientes estará sujeto a la suscripción de un CIF entre el OE y el OSE respectivo, en los términos acordados previamente con el Banco e incluidos en el [ROP](#). Esta condición es necesaria para delimitar las obligaciones contractuales entre el Banco y el Ejecutor de un lado y entre el OE y los OSE del otro.
- 3.9 **Adquisiciones.** Las adquisiciones y contrataciones se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-15) y por lo dispuesto en el [PA](#). Cada OSE o el OE, según corresponda, realizará las contrataciones de los proyectos a su cargo en directa coordinación con el Banco en lo relacionado a las no objeciones y revisiones necesarias. En aras de la eficiencia, se podrán celebrar convenios de precios (contratos con entrega no definida de los servicios) y acuerdos marco para para la selección recurrente de servicios de consultoría (párrafos 4.5 y 4.6 de GN-2350-15).
- 3.10 **Auditoría externa.** El OE presentará al Banco anualmente, dentro de los 120 días del cierre del respectivo ejercicio fiscal, los estados financieros anuales auditados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco por el

periodo de duración de la operación. La determinación del alcance y otros aspectos relacionados se regirán bajo la Guía OP-273-12 y el Instructivo de Estados Financieros y Auditoría Externa. El costo de la auditoría será financiado con recursos del préstamo.

- 3.11 **ROP.** La ejecución se regirá por el [ROP](#), el cual incluye, entre otros: (i) criterios para la selección de los estudios y participación del BID en el CTP, cuando corresponda ([¶3.4](#)); (ii) requisitos para la presentación de las solicitudes de financiamiento; (iii) modalidad de selección y contratación de servicios de consultoría; (iv) uso de los recursos; (v) modalidad de gestión financiera; (vi) plazo de ejecución; y (vii) definición de las características del seguimiento y control del programa. El ROP vigente del PAPD-I, se modificó para adaptarlo a la ejecución del PAPD-II, e incluye las disposiciones necesarias para la transición entre ambos programas.

## **B. Esquema de monitoreo y evaluación de resultados**

- 3.12 **Monitoreo.** Se basará en: (i) el Plan de Ejecución Plurianual ([PEP](#)) y Plan Operativo Anual ([POA](#)); (ii) el [PA](#); (iii) la MR; (iv) el Plan de Monitoreo y Evaluación ([PME](#)); y (v) el Informe de Monitoreo de Progreso. El OE presentará al Banco dentro de los 30 días siguientes de la finalización de cada semestre informes semestrales sobre avance en el cumplimiento de las metas de resultados, productos y seguimiento a la ejecución financiera para la aprobación del Banco, el cual realizará visitas de inspección y revisiones ex post como parte del monitoreo del programa. El Banco, a través de los especialistas sectoriales de las distintas divisiones, supervisará la ejecución del programa, en los sectores correspondientes
- 3.13 **Evaluación.** El programa será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la MR del programa. El prestatario, a través del OE, preparará y enviará al Banco un informe de evaluación intermedia, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 50% de los recursos o cuando hayan transcurrido 40 meses de ejecución del programa, lo que ocurra primero. También enviará al Banco una evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo. Tanto la evaluación final como el PCR se realizarán al final de la ejecución y las preguntas de estas evaluaciones estarán referidas a si las actividades financiadas lograron contribuir a los objetivos del programa ([PME](#)). El PCR incluirá la evaluación económica ex post que validará la rentabilidad social de las actividades del programa.



Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		BO-L1223
<b>I. Prioridades corporativas y del país</b>		
<b>1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF</b>		
1. La pestaña de <i>Alineación Estratégica</i> en convergencia muestra la alineación con las prioridades estratégicas del Grupo BID. La pestaña de <i>Matriz de Resultados</i> enumera los indicadores del CRF con banderas		
<b>2. La pestaña de <i>Alineación Estratégica</i> en convergencia muestra información sobre la alineación con los Objetivos de Desarrollo del país</b>		
<b>II. Development Outcomes - Evaluability</b>		<b>Evaluable</b>
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>		7,8
3.1 Diagnóstico del Programa		2,5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3,2
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2,2
<b>4. Análisis económico ex ante</b>		7,0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		2,0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3,0
4.3 Supuestos Razonables		0,0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2,0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		0,0
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>		8,4
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2,8
5.2 Plan de Evaluación		5,5
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		
<b>6. Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad</b>		<b>Medio Bajo</b>
La pestaña de <i>Datos Ambientales y Sociales</i> en convergencia muestra la clasificación de riesgo ambiental y social del proyecto		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>		
El <i>Anexo III Arreglos Fiduciarios</i> describe la dependencia del proyecto en el uso de sistemas nacionales (Criterios VPC / FMP)		
7. Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El VIPFE y el Banco acordaron que este último gestionará recursos de cooperación técnica no reembolsable para apoyar la implementación y sostenibilidad de las actividades del programa.

**Nota de valoración de la evaluabilidad:**

El proyecto BO-L1223, programa de apoyo a la preinversión para el desarrollo II (PAPD-II), tiene como objetivo específico mejorar la calidad de la preinversión, y mediante su logro, se apunta a mejorar el objetivo general de mejorar la calidad de la inversión pública. El programa complementará las acciones del PAPD-I, aprobado en el 2015 por un monto de US\$30 millones y que terminará desembolsos a finales del 2023. La calidad de la preinversión es clave para tener diseños sólidos y reducir los sobrecostos frecuentes en la ejecución de la inversión pública, estimados en 17.59%. Esta operación busca mejorar la calidad en la preinversión colaborando en la actualización del marco normativo asociado, incrementando la capacidad operativa y técnica de los servidores públicos involucrados en el proceso, generando herramientas tecnológicas inteligentes que mejoren la gestión y transparencia del sistema, y financiando estudios de preinversión específicos que generen capacidades en el país.

La lógica vertical del proyecto es adecuada. No obstante, el proyecto se beneficiaría de añadir un indicador que mida directamente las mejoras en las capacidades técnicas que se lograrán gracias a la capacitación financiada con el programa. Se recomienda al equipo, que antes del arranque del proyecto y a modo de línea de base, se implemente una encuesta que mida la capacidad institucional de las unidades encargadas de la inversión pública. La matriz de resultados propone indicadores SMART para medir el logro en el objetivo específico y general. El programa sugiere evaluar el alcance de los objetivos con una metodología antes y después. El equipo ha fundamentado la conexión entre los productos financiados y los objetivos con una revisión de literatura. Las actividades previstas para monitoreo y evaluación son adecuadas, y cuentan con un presupuesto estimado.

El proyecto presenta un análisis costo-efectividad (CEA). El análisis presentado se basa en que gracias a una mayor preinversión de calidad, se tendrá mayor inversión pública y un incremento asociado en el PIB. Por lo tanto, el análisis CEA concluye que gracias al programa la administración pública boliviana podrá generar PIB de manera costo-eficiente, pues se reduce el costo medio para promover 1000 bolivianos de PIB. Si bien la teoría de cambio presentada por el equipo en el CEA es razonable, algunos supuestos presentados en el análisis no presentan un sustento adecuado. Entre estos supuestos se encuentra el horizonte temporal en el que se espera que el gasto en preinversión impacte en el PIB.

## MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	El objetivo específico de desarrollo de esta operación será mejorar la calidad de la preinversión. El logro de este objetivo contribuirá al objetivo general de desarrollo de mejorar la calidad del gasto en IP.
-------------------------------	---

### Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Objetivo general de desarrollo: Mejorar la calidad del gasto en IP</b>							
Indicador 1. Sobrecostos en ejecución de proyectos de inversión	%	17,59%	2022	2027	15%	Informe anual de DGPP del VIPFE (insumos del SISIN)	$I = (\text{monto final de la inversión} - \text{monto presupuestado de la inversión}) / \text{monto presupuestado de la inversión} * 100.$ <p>La línea de base es computada para los proyectos mayores a US\$1M implementados en 21 entidades del nivel central y finalizados en años 2021-2022 (808 proyectos). El indicador se expresa en términos nominales. Meta: 15%. Consultar <a href="#">PME</a> para la metodología del indicador.</p>

### Objetivos Específicos de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Objetivo específico de desarrollo: Mejorar la calidad de la preinversión</b>						
1. Demoras en la preparación de estudios de preinversión	%	71,47%	2021-2022	65,72%	Informe del VIPFE	Incremento en el número de días en plazos de preparación de estudios de preinversión. $I = (\text{número días final} - \text{número días planificado}) / \text{número de días planificado} * 100\%$ . La línea de base corresponde al valor en los 146 proyectos de preinversión finalizados en los años 2021-2022 en VIPFE. Meta: 65,72%. Consultar <a href="#">PME</a> para la metodología del indicador.
2. Mejora de conocimiento en preinversión	Funcionarios	0	2022	412	Informe del VIPFE	El indicador mide el número de funcionarios que completan al menos un curso del programa de formación continua en preinversión. Meta: 412 funcionarios con al menos un curso finalizado. Consultar <a href="#">PME</a> para la metodología del indicador.

### Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente 1: Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la preinversión</b>											
1.1 RBP actualizado	Documento	0	2022	1	0	0	0	0	1	Reglamento aprobado por Ministerio de Planificación	
1.2 Guías técnicas con metodologías sectoriales de preinversión aprobadas	Guías	0	2022	0	2	3	0	0	5	Guías aprobadas por VIPFE	Guías para sectores de agua y saneamiento, proyectos productivos, transporte por carretera, salud y deporte, y energía.
1.3. Guía técnica para la incorporación del análisis de eficiencia energética, cambio climático y sostenibilidad ambiental en los estudios de preinversión aprobada	Guía	0	2022	0	0	1	0	0	1	Guía aprobada por VIPFE	
1.4 Guía técnica para la inclusión del enfoque de género y diversidad en los estudios de preinversión aprobada	Guía	0	2022	0	0	1	0	0	1	Guía aprobada por VIPFE	El indicador es pro-género y pro-diversidad.
1.5 Programa de formación de funcionarios implementado <sup>1</sup>	Cursos	0	2022	0	1	1	2	0	4	Reporte aula virtual	El producto se considera implementado cuando al menos un usuario inicia uno de los 4 cursos que constituyen el programa. Se espera que las fases piloto de

<sup>1</sup> El programa consiste en cuatro cursos: Curso 1 “*Project Management for Results (PM4R)*”, Curso 2 “Planeación en Gestión de Inversión (evaluación de programas, proyectos y políticas públicas)”, Curso 3 “Planeación y Preinversión, Manuales Lineamientos y Normativa”, y Curso 4 “Capacitación en Inclusión de Criterios de Género y Diversidad en Proyectos de Preinversión”. Los participantes de los cursos reciben una certificación de cumplimiento satisfactorio al final de cada curso y una certificación final de cumplimiento del “Programa de Formación Continua en Preinversión Bolivia – BID” si completan satisfactoriamente los cuatro cursos.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
											los cursos sigan el siguiente cronograma: Curso 1 en el año 2, Cursos 2 en año 2 y Cursos 3 y 4 en el año 4.
1.6 Propuesta del currículo universitario especializado en proyectos de inversión pública desarrollada	Informe	0	2022	0	0	1	0	0	1	Informe de la DGPP	El producto se considera implementado cuando se realiza la presentación de la los <i>stakeholders</i> relevantes.
1.7 Pilotos de evaluación ex post de proyectos de preinversión implementados	Módulo	0	2022	0	1	2	1	0	4	Informe de la DGPP	Se considera implementado cuando se entrega el análisis a la VIPFE. Proyectos elegibles para la evaluación son todos aquellos que tienen la fase de ejecución finalizada.
1.8 SISIN mejorado	Sistema	0	2022	0	0	0	0	1	1	Informe de la DGPP	El producto se considera implementado cuando se genera el primer informe en tiempo real mediante el sistema.
<b>Componente 2: Financiación de la preinversión</b>											
2.1 Estudios de preinversión financiados	Estudios	0	2022	0	25	35	35	29	124 <sup>2</sup>	Estudios de preinversión aprobados por DGPP	Incluye supervisión y especialistas de apoyo a OSE.

<sup>2</sup> El proyecto prevé un sistema de gobernanza para la definición de los proyectos elegibles. Ver párrafo 2.7 del documento principal.

**País:** Bolivia

**División:** IFD/FMM

**No. de operación:** BO-L1223

**Año:** 2022

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**Organismo Ejecutor (OE):** Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), mediante la Unidad de Preinversión (UP) de la Dirección General de Programación y Preinversión (DGPP).

**Organismos Subejecutores (OSE):** Los entes administrativos relacionados a los estudios de preinversión financiados bajo el Componente 2 se constituirán en OSE, y serán responsables de los procesos de contratación, administración y fiscalización de contratos y aprobación de productos.

**Nombre de la Operación:** Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II.

### I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL OE

#### 1. Uso de sistema de país en la operación

<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto	<input type="checkbox"/> Reportes	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Informativo	<input type="checkbox"/> Licitación Pública Nacional (LPN)
<input checked="" type="checkbox"/> Tesorería	<input type="checkbox"/> Auditoría Interna	<input checked="" type="checkbox"/> Comparación de Precios	<input type="checkbox"/> Otros
<input checked="" type="checkbox"/> Contabilidad	<input type="checkbox"/> Control Externo	<input checked="" type="checkbox"/> Consultores Individuales	

#### 2. Mecanismo de ejecución fiduciaria

<input checked="" type="checkbox"/>	Particularidades de la ejecución fiduciaria	El Prestatario será el Estado Plurinacional de Bolivia, y el OE será el MPD, a través del VIPFE, por medio de la UP de la DGPP, para realizar actividades técnicas, administrativas, legales, fiduciarias. Los recursos del BID serán desembolsados de conformidad al <a href="#">ROP</a> .
-------------------------------------	---	---

#### 3. Capacidad fiduciaria

Capacidad fiduciaria del OE	La capacidad fiduciaria es de nivel medio. El resultado del análisis de capacidad institucional, indicó que el OE requiere ser fortalecido con la creación/continuidad de una UEP, la cual será responsable de la gestión financiera y de adquisiciones. La designación de personal clave de la UEP estará a cargo de la UP de la DGPP del VIPFE. Asimismo, fueron identificadas algunas intervenciones de fortalecimiento, asociadas a la carga operativa técnica, administrativo y de coordinación para la ejecución.
-----------------------------	---

#### 4. Riesgos fiduciarios y respuesta al riesgo

Taxonomía del Riesgo	Riesgo	Nivel de Riesgo	Respuesta al Riesgo
Recursos humanos	Si la carga operativa adicional que supone la ejecución técnica, fiduciaria y socioambiental del programa durante el arranque del presente proyecto y el cierre del que está en ejecución (3534/BL-BO) sobrepasara la capacidad de los recursos humanos existentes en la DGPP/UEP, se podrían producir retrasos en la ejecución del programa, lo que generaría	Medio-Alto	La designación de personal exclusivo, calificado y capacitado en las áreas de adquisiciones y de gestión financiera.

	mayores costos y tiempo para la implementación del mismo.		
--	---	--	--

5. Políticas y Guías aplicables a la operación: Las adquisiciones estarán definidas en el [PA](#) aprobado por el Banco, y se realizarán en el marco de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el BID (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-15) o las que se encuentren vigentes.

6. Excepciones a Políticas y Guías: No aplica.

## II. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

**Tasa de cambio:** Para efectos de lo estipulado en el Artículo 4.10 de las Normas Generales, las partes acuerdan que la tasa de cambio aplicable será la indicada en el inciso (b)(i) de dicho Artículo. Para efectos de determinar la equivalencia de gastos incurridos del reembolso de gastos con cargo al préstamo, la tasa de cambio acordada será la tasa de cambio en la fecha efectiva en que el Prestatario, el OE o cualquier otra persona natural o jurídica a quien se le haya delegado la facultad de efectuar gastos, efectúe los pagos respectivos en favor del contratista, proveedor o beneficiario.

**Tipo de auditoría:** Informes financieros auditados del programa. El OE, deberá presentar dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico y durante el Plazo Original de Desembolsos o sus extensiones, y dentro del plazo de 120 días siguientes a la fecha del último desembolso del préstamo, los estados financieros auditados anuales del programa, debidamente dictaminados por una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco, según los Términos de Referencia que el Banco acuerde con el OE.

## III. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE ADQUISICIONES

<input checked="" type="checkbox"/>	Documentos de Licitación	Para adquisiciones de Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría ejecutadas de acuerdo con las Políticas de Adquisiciones (GN-2349-15), sujetas a Licitación Pública Internacional, se utilizarán los Documentos Estándar de Licitación del Banco o los acordados entre el OE y el Banco para la adquisición particular. Así mismo, la selección y contratación de Servicios de Consultoría serán realizadas de acuerdo con las Políticas de Selección de Consultores (GN-2350-15) y se utilizará la Solicitud Estándar de Propuestas emitida por el Banco o acordada entre el OE y el Banco para la selección particular. Para la/s Licitaciones Públicas Nacionales y Comparación de Precios, y consultoría individual, se utilizará un documento de adquisiciones acordado entre la autoridad competente del país y el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas, así como de los términos de referencia de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. Esta revisión técnica puede ser ex ante y es independiente del método de revisión de la adquisición.
<input checked="" type="checkbox"/>	Gastos Recurrentes	Los gastos recurrentes requeridos para poner en funcionamiento el proyecto aprobado por el jefe de Equipo, que sean financiados, serán realizados siguiendo los procedimientos administrativos del Ejecutor. Dichos procedimientos serán revisados y aceptados por el Banco, siempre que no vulneren los principios economía, eficiencia y competencia.

<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión de las Adquisiciones	<p>El método de supervisión será ex post, salvo en aquellos casos en que se justifique una supervisión ex ante. Para adquisiciones que se ejecuten a través del sistema nacional, la supervisión se llevará por medio del sistema de supervisión nacional. El método ((i) ex ante; (ii) ex post; o (iii) sistema nacional) de supervisión se debe determinar para cada proceso de selección. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el plan de supervisión, sujeto a cambios durante la ejecución. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita (la inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial) de inspección física, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post [no menos de un 10%]. Los montos límite para la revisión ex post son los siguientes:</p> <table><tr><th>Bienes/Servicios</th><th>Servicios de Consultoría</th></tr><tr><td>US\$200.000</td><td>US\$200.000 Firmas  US\$30.000 Individuales</td></tr></table>	Bienes/Servicios	Servicios de Consultoría	US\$200.000	US\$200.000 Firmas  US\$30.000 Individuales
Bienes/Servicios	Servicios de Consultoría					
US\$200.000	US\$200.000 Firmas  US\$30.000 Individuales					
<input checked="" type="checkbox"/>	Registros y Archivos	El OE, y en su caso los OSE, serán responsables de establecer los controles necesarios para el resguardo e integridad de la documentación generada por la ejecución ex ante o ex post del programa. El Banco podrá, en cualquier momento verificar los estándares de organización, control y seguridad de los archivos.				
<input checked="" type="checkbox"/>	Compras Sustentables	Para la calificación y selección de oferentes, así como para la evaluación y adjudicación de las ofertas, y requisitos establecidos en especificaciones técnicas y contrato, los procesos de adquisiciones podrán incorporar criterios de sostenibilidad (ambientales, sociales o económicos) en sus distintas etapas incluyendo: la planificación, preparación de los documentos estándar de licitación, definición de especificaciones, condiciones contractuales, entre otros.				
<input checked="" type="checkbox"/>	Otras Recomendaciones	Dado que el programa contempla la selección recurrente del mismo tipo de servicios de consultoría (estudios de preinversión), con el fin de lograr mayor eficiencia en los procesos de selección y contratación, se recomienda la contratación de personal individual o de firmas consultoras a través de contratos con entrega no definida de los servicios (párrafo 4.5 del GN-2350-15) y/o la elaboración de acuerdos Marcos entre la UP y consultores individuales y firmas estableciendo términos y condiciones aplicables a los servicios de consultoría específicos (párrafo 4.6 del GN-2350-15).				

#### Adquisiciones Principales

Descripción de la Adquisición	Método de Selección	Fecha Estimada	Monto Estimado 000'US\$
<b>Firmas</b>			
Actualización del RBP y guías técnicas y metodologías sectoriales en los proyectos de IP	SBCC	Jul-2023	2.630
Estudios de preinversión para proyectos de IP	SBCC / a través de Acuerdos Marcos	Jul-2023	47.260

Para acceder al PA ver [enlace](#).



## IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

<input checked="" type="checkbox"/>	Programación y Presupuesto	Por ser el prestatario El Estado Plurinacional de Bolivia, los fondos de esta operación serán incorporados en el Presupuesto General de la Nación, para posteriormente ser transferidos al MPD a través del VIPFE, quien también debe incorporarlos en su presupuesto. No se prevén retos para la ejecución que podrían afectar a la ejecución.
<input checked="" type="checkbox"/>	Tesorería y Gestión de Desembolsos	<p><b>Tipo de cambio</b>, para la rendición de cuentas se utilizará la tasa de cambio en la fecha efectiva en que el Prestatario, el OE o cualquier otra persona natural o jurídica a quien se le haya delegado la facultad de efectuar gastos, efectúe los pagos o transferencias respectivos. Artículo 4.01, (b), (i) de las normas generales.</p> <p><b>Método de desembolsos</b> será mediante anticipos de fondos y/o reembolsos.</p> <p><b>Mecanismo de desembolsos</b> será mediante la presentación de solicitudes de desembolso electrónicas por medio de la plataforma <i>Online Disbursements</i>.</p> <p><b>Cuenta bancaria</b>, el prestatario/OE deberá mantener los fondos de anticipos en una cuenta bancaria exclusiva para el programa en dólares americanos en el Banco Central de Bolivia (BCB), que controlará/conciliará por medio de la Libreta Cuenta Única del Tesoro (Cuenta Designada).</p> <p><b>Plan financiero</b>, se realizarán anticipos para un período de hasta seis meses (180 días), según las necesidades de liquidez, con base a compromisos adquiridos.</p> <p><b>Porcentaje para la rendición de cuentas</b> será del 80% del saldo de anticipos pendientes por justificar.</p> <p><b>Flujo de los recursos del proyecto</b>, los fondos se desembolsarán al OE, en la cuenta abierta en el BCB, de allí se transfieren en concepto de pagos de bienes y servicios a los contratistas/ proveedores.</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes	<p>Las normas específicas de contabilidad para la ejecución, será el Marco Normativo del Estado Plurinacional de Bolivia.</p> <p>Los reportes para la rendición de cuentas, será el Estado de Efectivo Recibido y Desembolsos Efectuados, y Estado de Inversiones Acumuladas, con sus respectivas notas, preparados con base en la contabilidad que genera el Sistema de Información Financiera Pública.</p> <p><b>Método contable y moneda</b>, la contabilidad se llevará por el método de base de devengado, pero los informes financieros a presentarse al Banco se prepararán con base en el método de caja o efectivo, y en dólares de los Estados Unidos de América.</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión Financiera de la Operación	La supervisión financiera se realizará in situ a la DGPP a través de la UEP, reuniones de trabajo, y revisión de escritorio de reportes e informes financieros auditados, entre otros. Serán realizadas por el Equipo de Gestión Financiera del Banco, consultores de apoyo y la firma auditora contratada para realizar la auditoría anual de los estados financieros auditados anuales. Esta supervisión podrá ajustarse, con base a la experiencia en la ejecución del proyecto <sup>1</sup> .

<sup>1</sup> Opinión de los estados financieros auditados anuales y observaciones/hallazgos de control interno, en el caso que se den.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/22

Bolivia. Préstamo \_\_\_\_/OC-BO al Estado Plurinacional de Bolivia  
Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Estado Plurinacional de Bolivia, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Preinversión para el Desarrollo II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$52.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022)

LEG/SGO/CAN/EZSHARE-1720032226-17122  
BO-L1223